



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 538

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL
AYUNTAMIENTO DE TORO (ZAMORA),
EJERCICIO 1998**



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 Toro (Zamora), ejercicio 1998. 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

ADO	Documento contable de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.
BCL	Banco de Crédito Local.
BEP	Bases de ejecución del presupuesto.
D 1005/1974	Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia técnica y de servicios.
ET	Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
ICIO	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el valor añadido.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, 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.
LCE	Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LOTcu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
PAIF	Programa anual de actuación, inversiones y financiación.
PCAGCEST	Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de marzo de 1972.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
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.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
TRRL	Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril.



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.1.	OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN	1
1.2.	CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO	2
1.3.	SERVICIOS MUNICIPALES	4
1.4.	MARCO LEGAL	5
1.5.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	6
2.	SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	7
2.1.	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	7
2.2.	RÉGIMEN CONTABLE	8
2.3.	GESTIÓN DE INGRESOS	11
2.4.	GESTIÓN DE GASTOS	12
2.5.	GESTION RECAUDATORIA	14
2.6.	GESTION DE TESORERÍA	17
2.7.	GESTIÓN DEL INMOVILIZADO	19
3.	CUENTA GENERAL	21
4.	PRESUPUESTOS	22
4.1.	APROBACIÓN	22
4.2.	MODIFICACIONES DE CRÉDITOS	23
4.3.	RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS	24
4.4.	ÓRDENES DE PAGO	26
5.	ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO FINANCIERA	28
5.1.	TRIBUTOS	28
5.2.	TRANSFERENCIAS RECIBIDAS	31
5.3.	PERSONAL	33
5.4.	ENDEUDAMIENTO FINANCIERO	37
5.5.	ACREEDORES	39
6.	CONTRATACIÓN	41
6.1.	PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO, Y URBANIZACIÓN	42
6.2.	EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO	43
6.3.	EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN	45
6.4.	CONTRATO CON EL ARQUITECTO DIRECTOR DE LAS OBRAS	48
7.	CONCLUSIONES	54
7.1.	LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN	54
7.2.	SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	55



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.3. SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA A LA NORMATIVA DE APLICACIÓN	57
7.4. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS CONTABLES.....	62
8. RECOMENDACIONES.....	62
8.1. SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	62
8.2. SOBRE LA NORMATIVA DE APLICACIÓN.....	63
8.3. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS CONTABLES.....	65

ANEXOS

ALEGACIONES



1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 21 de diciembre de 1999, acordó, a iniciativa propia, incluir en su programa de actuaciones para 2000 la fiscalización de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Toro (Zamora), correspondiente al ejercicio 1998.

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

- Verificar los procedimientos de control interno, con objeto de analizar si son suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera.
- Analizar si la gestión económico-financiera del Ayuntamiento se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación.
- 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.

Los objetivos previstos han estado significativamente condicionados por las siguientes limitaciones, carencias de documentos o retrasos en su entrega:

1. El Ayuntamiento no ha elaborado la Cuenta General de los ejercicios 1995 y siguientes. Además, no se ha procedido al cierre de la contabilidad de los ejercicios 1996 y siguientes, lo que ha permitido registrar, en ejercicios sucesivos e incluso en la actualidad después de transcurridos cinco años, operaciones correspondientes a cualquiera de aquéllos y con dichas fechas, circunstancia que, asimismo, contraviene los principios contables públicos de registro, de devengo y de imputación de la transacción.
2. La no anotación en los registros contables, en el ejercicio fiscalizado, de la mayor parte de las operaciones de presupuesto corriente y no presupuestarias, así como de la totalidad de los pagos y cobros de presupuestos cerrados, por lo que tampoco se cumplen los principios contables públicos señalados en el párrafo anterior.
3. La inexistencia de un archivo unitario de expedientes, que ha impedido la aportación de determinados justificantes acreditativos de diversas operaciones, siendo especialmente



relevantes algunas órdenes de pago y mandamientos de ingreso, no entregados por el Ayuntamiento a pesar de las reiteradas reclamaciones¹. A esta circunstancia hay que añadir que los Servicios municipales han ido elaborando, en algunos casos, los documentos referentes al ejercicio fiscalizado a medida que eran requeridos por el Tribunal, por lo que los mismos no se ajustan a los principios contables públicos y carecen de fiabilidad.

4. La Corporación no dispone de contabilidad patrimonial, obteniéndose los datos para la elaboración de los estados de ésta del cierre de la contabilidad presupuestaria. Además, esta última operación no se ha realizado desde el ejercicio 1995.
5. El Ayuntamiento no ha facilitado el detalle ni la documentación justificativa adecuada sobre la totalidad de los saldos deudores y acreedores, circunstancia que, unida al no reconocimiento en contabilidad de los derechos y obligaciones, así como a la falta de respuesta de una gran parte de los proveedores y acreedores a la circularización realizada, ha dificultado el seguimiento y fiscalización de la composición de dichos saldos.

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

El Municipio de Toro pertenece a la Provincia de Zamora, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y tiene una superficie de 32,6 Km², en la que se asientan nueve Entidades. Por su población (9.622 habitantes de derecho en 1998) es el tercero entre los 248 de la Provincia, con una densidad media de 295 habitantes por Km².

La principal actividad económica en el término municipal la constituye la agricultura y la ganadería y, en la industria, destaca el subsector agroalimentario, habiéndose constituido el Consejo Regulador de Denominación de Origen "Vino de Toro"².

En el ejercicio fiscalizado el Ayuntamiento careció de un organigrama y de un reglamento de funcionamiento, potestades de autoorganización previstas en los arts. 4.1.a) y 47.3.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y 4.1.a)

¹ Los documentos no entregados son las relaciones de órdenes de pago números 293, 294, 318, 334, 345, 435, 440, 799, 801 y 826, y las relaciones de mandamientos de ingreso números 10, 91, 105 y 209.

² Información facilitada por el propio Ayuntamiento.



TRIBUNAL DE CUENTAS

del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, si bien, en concordancia con lo establecido en el art. 35 del mencionado ROF, tenía constituidos los siguientes órganos necesarios:

- El *Alcalde*, puesto ocupado, durante el ejercicio fiscalizado, por un mismo titular, que desempeñó el cargo desde la constitución de la Corporación resultante de las elecciones locales de 28 de mayo de 1995 hasta el 3 de julio de 1999, fecha en la que fue sustituido por quien lo ostenta hasta la actualidad.
- El *Pleno*, compuesto por trece Concejales.
- La *Comisión de Gobierno*, formada por el Alcalde y cuatro Concejales, todos ellos Tenientes de Alcalde.

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

- Cuatro *Concejales Delegados*, en las Áreas de Personal, Gestión Económica, Hacienda, Radio, Turismo y Desarrollo Local; Educación, Juventud, Deportes y Obras; Policía, Circulación, Seguridad Ciudadana, Protección Civil, Bienestar Social y Sanidad; y Cultura, Teatro, Banda de Música y Medio Ambiente, ostentando aquéllos potestades delegadas genéricas, comprensivas de las facultades de dirección y gestión.
- Seis *Comisiones Informativas*, cada una de ellas formada por siete miembros: Gobierno y Gestión Económica; Obras y Urbanismo; Bienestar Social y Sanidad; Protección Civil y Seguridad Ciudadana; Cultura, Juventud y Deportes; y la Comisión Especial de Cuentas, formada por seis miembros.

La Corporación es titular del 100% de las acciones de la Sociedad mercantil "*Radio Toro, S.A.*", constituida el 15 de marzo de 1996 con un capital social de 10 millones de ptas., íntegramente suscrito y desembolsado, y cuyo objeto social es "*la promoción, creación, gestión y explotación en general de los medios de comunicación...*".

En el desempeño de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de cuerpos de Administración Local con habilitación con carácter nacional concurrieron las siguientes circunstancias:

- El puesto de Secretaría está ocupado, desde el 28 de septiembre de 1998 hasta la actualidad, en virtud de nombramiento mediante Decreto de Alcaldía de 28 de



septiembre de 1998, por un funcionario municipal que carece de dicha habilitación.

- Los puestos de Interventor y Tesorero fueron desempeñados, durante todo el ejercicio 1998 y desde el 26 de mayo de dicho año, respectivamente, por funcionarios interinos, cesando ambos en sus cargos en el mes de julio de 2000, tras la incoación de sendos expedientes disciplinarios, habiéndose cubierto los dos puestos por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional los días 2 y 7 de agosto de 2000, respectivamente.

1.3. SERVICIOS MUNICIPALES

El Ayuntamiento presta los servicios enumerados en el art. 26 de la LRBRL, aunque se carece de información, al no haber sido facilitada por el Ayuntamiento, sobre los referentes a acceso a núcleos de población y control de alimentos y bebidas. Además realiza con carácter voluntario, optativo o complementario, entre otros, los de Teatro Municipal, Protección Civil, Prevención y Extinción de Incendios, Instalaciones deportivas de uso publico, Banda de Música y Matadero Municipal.

De estos servicios se prestaron mediante gestión indirecta, a través de empresas concesionarias, los siguientes:

- La Empresa AQUAGEST realiza el *Abastecimiento domiciliario de agua y conservación y mantenimiento de contadores y acometidas*. Respecto al mismo, el Ayuntamiento contabilizó en el ejercicio fiscalizado 54 millones de ptas. como obligaciones por la prestación del servicio por la Empresa pero no los derechos generados por la aplicación del precio público inherente a dicha prestación.
- El *Matadero Municipal* es gestionado por la Empresa "Matadero de Toro, S.A.", con un canon de 500.000 ptas., importe que figura reconocido en el ejercicio 1998 pero no recaudado. Asimismo, y con motivo de la concesión, el Ayuntamiento se hizo cargo del personal que prestaba servicios en dicho Matadero (siete trabajadores: un funcionario, cuatro laborales fijos y dos laborales eventuales).
- El *tratamiento de residuos* se realiza a través del Consorcio Provincial para la gestión de los residuos sólidos urbanos, del que forman parte el Ayuntamiento y las Mancomunidades de Norte-Duero y la Guareña.



1.4. MARCO LEGAL

La legislación reguladora de la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento en el periodo 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).
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.
- 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.
- Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
- Ley 8/1990, de 25 de julio, reguladora del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo (LRRUVS).
- Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLISOU), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)³.

³ 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

- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
- Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública (Ley 30/1984).
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril (RD 861/1986), por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN).

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 3 de abril de 2001, a la Corporación actual y a quien ostentó el cargo de Alcalde durante el ejercicio fiscalizado, para que alegaran y presentaran los documentos y justificantes que estimaran pertinentes. El 18 de abril de 2001, el Alcalde durante el ejercicio fiscalizado solicitó la concesión de una prórroga por un período igual al inicialmente otorgado, solicitud que fue atendida mediante escrito del Tribunal de 25 de abril de 2001. Dentro de plazo, aquél remitió las alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el precitado art. 44, se incorporan a este Informe.

Asimismo, el actual Alcalde presentó alegaciones una vez finalizado el plazo habilitado al efecto, por lo que, sin perjuicio de su análisis, a tenor de las previsiones de las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal, no se incorporan al presente Informe.

Como consecuencia de los resultados de las comprobaciones de los documentos aportados en el trámite de alegaciones, en virtud de las previsiones del apartado 2º del art. 44 de la LFTCu se ha conferido un nuevo plazo para formular alegaciones, sin que durante el mismo ni el actual Alcalde ni quien ostentó el cargo durante el período fiscalizado hayan dado respuesta a dicho trámite.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con independencia de las



matizaciones, aclaraciones y puntualizaciones que, en los supuestos concretos en los que se ha estimado pertinente se incluyen en los diversos párrafos de este Informe, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. Salvo en los casos que lo requieran, no se valoran las alegaciones que:
 - a) Confirman las deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe.
 - b) Plantean criterios, opiniones o afirmaciones 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.
2. 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. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

El Ayuntamiento careció, en el ejercicio fiscalizado, de procedimientos normalizados reguladores del funcionamiento e interrelación de sus diferentes Unidades, y su organización administrativa y el sistema de control interno presentaban, entre otras, las deficiencias y debilidades que se señalan en los siguientes apartados.

2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. El Interventor del Ayuntamiento no ha realizado una fiscalización previa y posterior que asegurase la legalidad de las operaciones de relevancia económico-financiera. Además, aquél no ha ejercitado las funciones de inspección de la contabilidad de la Sociedad municipal "Radio Toro, S.A.", dependiente del Ayuntamiento, exigidas en el art. 185.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
2. Los Servicios administrativos municipales, y en particular la Intervención, no han formado un gran número de expedientes, en tanto que los existentes presentan una ordenación deficiente, aspectos ambos que conllevan, entre otros resultados, la carencia de un adecuado control sobre la documentación.



3. El sistema de archivo presenta múltiples carencias y deficiencias, que, entre otros aspectos, ocasionaron el extravío de documentación básica y, en consecuencia, dificultaron la fiscalización del Tribunal.

2.2. RÉGIMEN CONTABLE

El Ayuntamiento lleva su contabilidad adaptada a la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, aunque aquélla no facilita la información básica exigible para dar cumplimiento, entre otros, a los siguientes fines, exigidos en el art. 186 de la LHL:

1. La elaboración del balance de situación.
2. La determinación del resultado económico-patrimonial.
3. La determinación del resultado analítico, poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios.
4. La ejecución del presupuesto y del resultado presupuestario.
5. El registro de los movimientos y situación de la tesorería.
6. Facilitar los datos necesarios para la elaboración de la Cuenta General.
7. Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
8. Posibilitar el inventario y el control del inmovilizado y del endeudamiento.

Además, la contabilidad no refleja la totalidad de los actos u operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, tal y como exige el art. 187.2 de la LHL.

Por otra parte, en el sistema contable se constatan determinadas prácticas no concordantes con la ICAL y se aprecian, asimismo, las siguientes deficiencias:

1. Los documentos contables carecen de la diligencia de toma de razón, acreditativa del número de asiento con el que aquéllos han sido registrados en el correspondiente libro, según establece la regla 13 de la ICAL.
2. La Corporación no ha elaborado los libros de contabilidad principales y auxiliares previstos en la ICAL. Así, de los primeros únicamente se han entregado al Tribunal los



mayores de conceptos del presupuesto de ingresos y gastos y el mayor de conceptos no presupuestarios, que, por otra parte, presentan las siguientes deficiencias:

- a) Los libros, elaborados mediante procedimientos informáticos, no se encuentran encuadernados ni foliados y carecen de la diligencia acreditativa de su naturaleza y del número de folios de que constan, así como de la fecha y firma del Interventor, requisitos exigidos en la regla 61.2 de la ICAL.
- b) Los mayores de conceptos del presupuesto únicamente incluyen la agrupación contable de presupuesto corriente y las operaciones anotadas abarcan hasta el día 5 de abril de 2000, fecha en que el Equipo fiscalizador procedió al corte de movimientos. Respecto a los gastos, está pendiente de contabilizar la práctica totalidad de las operaciones de los capítulos 1 (gastos de personal), 3 (gastos financieros) y 9 (pasivos financieros). En cuanto a los ingresos, el 71% de los importes contabilizados corresponden al capítulo 4 (transferencias corrientes).
- c) El mayor de conceptos no presupuestarios, igualmente incompleto, no recoge todos los conceptos y registra solamente determinados ingresos y pagos del ejercicio, sin saldos iniciales ni finales. Así, no incluye las retenciones de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), la cuota de los trabajadores a la Seguridad Social y el Impuesto sobre el valor añadido (IVA) repercutido.

Respecto a la contabilidad auxiliar, en la Intervención municipal únicamente se han confeccionado los libros de caja y cuentas corrientes abiertas en entidades financieras (este último elaborado por procedimientos informáticos pero incompleto, al incluir únicamente las operaciones contabilizadas y no los saldos iniciales ni los pagos y cobros efectivos). En cuanto a la Tesorería, solamente ha llevado un registro manual para el seguimiento de los cobros y pagos a través de caja y en las distintas cuentas corrientes, registro que no guarda relación ni es coherente con la contabilidad principal.

3. La Corporación no dispuso del libro auxiliar de actas de arqueo, exigido en la regla 81 de la ICAL, ni realizó arqueos mensuales o con carácter extraordinario con ocasión del cambio de claveros.
4. Las relaciones contables de órdenes de pago, que según el Ayuntamiento ascienden a 826 (aún cuando se ha observado que existen algunas con numeración posterior), incluyen operaciones duplicadas por, al menos, 9,6 millones de ptas. No obstante, se



TRIBUNAL DE CUENTAS

ha constatado que dichas órdenes de pago se contabilizaron y pagaron una sola vez, justificando los responsables municipales estas duplicidades en fallos informáticos⁴.

5. El seguimiento de los pagos a justificar no se ha ajustado a lo establecido en la regla 362 de la ICAL, por cuanto no se ha dispuesto de los correspondientes registros en los que, de forma individualizada, se haga constar la fecha límite de justificación, plazo de prórroga, fechas de requerimiento y de la cuenta justificativa.
6. Las relaciones de facturas aprobadas, que ascienden a 138 millones de ptas., son inferiores en 120 millones de ptas. a las obligaciones reconocidas por el Ayuntamiento mediante documentos contables de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación (ADO), debiéndose esta deficiencia, entre otras, a las siguientes causas:
 - a) Existen facturas que no figuran anotadas en el Registro General del Ayuntamiento ni en el de Intervención, aunque las mismas se reflejan en contabilidad e incluso fueron pagadas.
 - b) Las relaciones de facturas aprobadas presentan multitud de saltos en los números secuenciales de los documentos ADO, sin que el Ayuntamiento haya justificado tal hecho ni el procedimiento de aprobación de dichos gastos.
7. El Ayuntamiento no dispuso de ningún control y seguimiento en la contabilización de los gastos con financiación afectada, en la incorporación de remanentes de crédito y en el seguimiento y control de los proyectos de gasto.
8. Los pagos e ingresos realizados en el año 1998 con cargo a obligaciones y derechos reconocidos en ejercicios anteriores, que ascienden al menos a 60 millones de ptas., no han tenido reflejo en contabilidad, salvo la elaboración de los correspondientes mandamientos de pago e ingreso, que se expidieron de forma manual y están pendientes de contabilizar.
9. Según certificación expresa emitida por el Interventor municipal, el Ayuntamiento no ha presentado ante la Agencia Tributaria las liquidaciones del IVA del ejercicio fiscalizado.

⁴ Hay que destacar, además, que el Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal todas las relaciones de órdenes de pago, circunstancia puesta de manifiesto en el presente Informe.



2.3. GESTIÓN DE INGRESOS

1. La Corporación no dispuso en el ejercicio fiscalizado de la Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección de tributos municipales.
2. Según se ha señalado anteriormente, los responsables municipales no han elaborado los registros contables relativos a ingresos, deficiencia que impide su análisis y evaluación.
3. Los ingresos liquidados por el Negociado de Rentas no fueron registrados por la Intervención en la contabilidad principal del Ayuntamiento.
4. No ha existido la necesaria segregación de funciones entre la gestión tributaria y la recaudación, puesto que el titular del Negociado de Rentas fue, además, el responsable de la Oficina de Recaudación. En este sentido, aquél ha liquidado todos los derechos tributarios, a excepción del precio público por abastecimiento de agua (gestionado por AQUAGEST, Empresa concesionaria del servicio), el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos y la tasa de cementerios, liquidados ambos directamente por la Intervención municipal, en cuya Unidad se liquidaron asimismo las deudas de ejercicios anteriores por altas en el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).
5. En la compensación de deudas tributarias no se acompaña a los justificantes de las operaciones de ingreso y pago los correspondientes acuerdos adoptados por el órgano competente. Por otra parte, en la compensación de deudas de IBERDROLA correspondientes al 4º trimestre de 1997 y los tres primeros de 1998, en concepto de precio público de ocupación de la vía pública con postes, rieles, y palomillas, con facturas de suministro de energía eléctrica del ejercicio 1995, en la contabilidad municipal se registró el ingreso pero no el pago.

Además, cuando la compensación se ha realizado con ingresos tributarios gestionados por la Oficina de Recaudación no se contabilizaron ni los ingresos ni los pagos.

6. En el análisis de once expedientes de ingresos por transferencias corrientes se ha constatado lo siguiente:
 - a) En nueve casos no se incluye el mandamiento de ingreso, en siete no se ha contabilizado ni el reconocimiento del derecho ni su recaudación y en ocho no consta justificada la subvención al órgano otorgante.
 - b) En tres casos no constan las bases de convocatoria o convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la Entidad otorgante, por lo que no puede determinarse si se



cumplen los requisitos exigidos.

- c) Dos expedientes no incluyen los justificantes bancarios del cobro de la transferencia.

2.4. GESTIÓN DE GASTOS

1. En la fiscalización previa de los gastos, su autorización, disposición y reconocimiento de la obligación se han observado las siguientes deficiencias:
 - a) La mayor parte de las facturas no fueron presentadas en el Registro General del Ayuntamiento ni aparecen inscritas en el de Intervención. Además, en algunos casos aquéllas no están conformadas por la Unidad gestora municipal.
 - b) En los expedientes no consta la propuesta, autorización y disposición del gasto ni la certificación del Interventor sobre existencia de crédito.
 - c) No hay constancia de la aprobación y reconocimiento expreso de la obligación por el Alcalde, órgano que ostenta dicha competencia. En este sentido, el Ayuntamiento facilitó al Tribunal un listado, denominado "Registro de facturas aprobadas y actualizadas" rubricado por el Interventor y por el Jefe de Operaciones (este último parece tratarse, por su firma, del Alcalde) y que, no obstante, no incluye todas las facturas pagadas.
 - d) Se contabilizaron gastos en partidas presupuestarias inadecuadas.
2. En la revisión formal de 266 expedientes de gasto, de los que 42 corresponden a presupuesto corriente y los 224 restantes a presupuestos cerrados, por un importe de 13 y 25 millones de ptas., respectivamente, se ha observado lo siguiente:
 - a) En algún documento de todos los expedientes de presupuesto corriente y en 130 de presupuestos cerrados, por importe conjunto de 10,7 millones de ptas., no aparece la firma del Alcalde.
 - b) En dos expedientes, por importe de 1,9 millones de ptas., falta la firma del Interventor, y en 138, por 10,5 millones de ptas., la del Tesorero.
 - c) En todos los expedientes de presupuestos cerrados, los modelos de los documentos corresponden a fecha posterior a la del momento de realización del hecho económico que los genera.



3. Las órdenes de pago emitidas con el carácter de "a justificar" carecen del adecuado control y seguimiento, tanto en su aplicación como en la acreditación documental, presentando, entre otras, las siguientes deficiencias:
- a) No se dispuso de un libro específico para los pagos a justificar, sino de una mera relación de operaciones que no incluye todas las de esta naturaleza.
 - b) Las órdenes se expidieron por motivos distintos a la imposibilidad de acompañar los documentos en el momento de su pago, tal y como establecen las normas reguladoras.
 - c) No consta la existencia de solicitud de los fondos por los perceptores ni resolución del Alcalde sobre la autorización del gasto. Además, la expedición de la orden de pago no se acomodó a ningún plan de disposición de fondos de la Tesorería, ya que se careció del mismo.
 - d) Los expedientes no incluyen la liquidación o cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades, por lo que no se puede determinar si se acreditaron en el plazo establecido en las Bases de ejecución del presupuesto (BEP) y normativa vigente, y su justificación presenta diversas deficiencias en cuanto a la fecha de realización del gasto y a su soporte documental.
 - e) Las BEP no establecen límites cuantitativos a los pagos a justificar, por lo que no son concordantes con lo establecido en el art. 72.2 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.
 - f) Todos los expedientes carecen de la oportuna aprobación en el ejercicio al que corresponden.
4. En la concesión de subvenciones se incumple lo establecido en las BEP en cuanto a la formación del correspondiente expediente. Así, únicamente han sido facilitados por el Ayuntamiento seis expedientes por importe global de un millón de ptas., que no han sido contabilizados, mientras que las obligaciones reconocidas por transferencias corrientes (capítulo 4) ascendieron a 9,6 millones de ptas., en tanto que las subvenciones concedidas, según la información facilitada por el propio Ayuntamiento, fueron de 6,4 millones de ptas. Además, se ha observado la existencia de otras subvenciones no contabilizadas por valor de 1,5 millones de ptas.



5. De los expedientes analizados, uno por importe de 125.000 ptas. no incluye los justificantes acreditativos de las inversiones efectivas, según establece la convocatoria al efecto, sino una mera relación de inversiones realizadas y a realizar. Además, en ningún expediente figuran los mandamientos de pago.

2.5. GESTIÓN RECAUDATORIA

La Oficina de Recaudación era la encargada de la recaudación, tanto en período voluntario como en fase ejecutiva, de los tributos gestionados a través de padrones municipales, mientras que el resto de los ingresos se cobraron directamente en la Tesorería municipal. El titular de aquella Oficina, funcionario del Ayuntamiento, ostentó el cargo desde abril de 1995 hasta julio de 1999, momento en que asume la titularidad el propio Tesorero, sin que haya constancia de que se realizara el oportuno recuento de valores en ninguna de esas fechas.

Los objetivos de la fiscalización han estado condicionados al no haber dispuesto el Tribunal de las relaciones certificadas de deudores, elaboradas por la Intervención, sino de unos listados de recibos pendientes emitidos por el propio Recaudador, sobre los que no se practicaban revisiones de ningún tipo.

En la gestión recaudatoria se ha observado lo siguiente:

1. No existe constancia, en ningún caso, de que los servicios económicos del Ayuntamiento (Treasurería e Intervención) que tienen encomendada esta función hayan ejercido algún tipo de control sobre aquélla.
2. La recaudación en fase ejecutiva se iniciaba al término del período voluntario, sin ningún trámite de notificación a los interesados, careciendo así del soporte documental exigido legalmente. A partir de 1998, y de forma limitada, se comenzaron a notificar las primeras providencias de apremio.
3. Los partes diarios de recaudación tanto en período voluntario como en fase ejecutiva, que incluyen el concepto presupuestario, ejercicio e importe recaudado, no ofrecen información detallada del recibo cobrado, por lo que aquéllos no permiten el seguimiento de la situación individual del contribuyente, constituyendo así la relación de deudores un conjunto de recibos individuales, sin que pueda concluirse que están cobrados e ingresados todos aquellos que, figurando en el padrón municipal, su instrumento de cobro no se encuentre en las dependencias municipales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

4. No se elaboraron cuentas de recaudación del ejercicio 1998, aunque el responsable de la Oficina de Recaudación confeccionó unos "Resúmenes de gestión" tanto para los cobros en período voluntario como en fase ejecutiva, para los valores gestionados por la propia Oficina, respecto de los cuales hay que señalar lo siguiente:

- a) La recaudación en período voluntario no cubría el año natural, sino que se ampliaba hasta que se consideraba concluido el cobro en dicho período. Así, la liquidación de la cuenta del ejercicio 1997 se cerró el 27 de mayo de 1999, y la de la cuenta de 1998 el 30 de julio de 1999.
- b) El importe neto de los recibos puestos al cobro en período voluntario ascendió, según la liquidación de la cuenta del ejercicio 1998, a 250 millones de ptas., y la recaudación a 211,4 millones de ptas., importes no reflejados en la contabilidad principal del Ayuntamiento.
- c) En la recaudación en fase ejecutiva no se realizó una liquidación por ejercicio, sino un documento global de los cuatro años (1995 a 1998) gestionados por el Recaudador, en la que no constan la totalidad de los derechos puestos al cobro sino únicamente los que han pasado a dicha fase a través de la propia oficina (161,2 millones de ptas.), faltando por cuantificar los derechos entregados por el anterior Recaudador, por lo que no hay constancia del saldo pendiente de cobro en dicha fase.
- d) El importe recaudado en fase ejecutiva en los cuatro años ascendió a 40,5 millones de ptas., de los que 11,8 millones de ptas. se realizaron efectivamente en 1998. Por otra parte, estos importes se refieren únicamente al principal de la deuda, ya que la liquidación no incluye los recargos girados en esta fase.
- e) Del total de cargos gestionados por el Recaudador en los cuatro años (942,3 millones de ptas.), las bajas registradas ascendieron a 17,1 millones de ptas., de las que 8,2 millones de ptas. corresponden a valores del ejercicio 1998 para los que no existe constancia de que se haya tramitado el correspondiente expediente ni que hayan sido aprobadas por el órgano competente.

En la utilización de **cuentas restringidas de recaudación** se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

- 1. La Corporación dispuso de cuatro cuentas, de las que en tres únicamente se ingresaron los importes de los recibos domiciliados, que, además, no figuraban en los partes de caja del Recaudador. La cuarta cuenta fue utilizada por el Recaudador para el ingreso de los



cobros en efectivo y de los talones entregados por los contribuyentes, aunque ésta recogía, además, ingresos por domiciliaciones. En este sentido, la mayor parte de estos ingresos se reflejaban en los partes de recaudación, de tal modo que de los 162,5 millones de ptas. que figuraban en los mismos como aplicación a bancos, 62,1 millones de ptas. se justificaron como ya ingresados por domiciliaciones.

Este procedimiento, dada la falta de relación secuencial entre los cobros imputados en los partes diarios de recaudación y las aplicaciones a bancos para descargar esas cantidades, no permite comprobar fehacientemente que las domiciliaciones imputadas (62,1 millones de ptas.) hubieran sido previamente anotadas como cantidades recaudadas en los citados partes. Así, el 5 de noviembre se consideró como aplicación de recaudación un importe de domiciliaciones bancarias por el IBI por 17,5 millones de ptas., cuando la recaudación en voluntaria reflejada en ese día en los partes de caja fue de 45.665 ptas., y la del mes no superó los 10,7 millones de ptas.

2. Los fondos cobrados por la Oficina de Recaudación se ingresaron en la cuenta restringida sin periodicidad alguna y por cantidades aleatorias que no guardaban relación con la recaudación diaria. En este sentido se ha observado que si bien el saldo en caja debería ascender, según los cobros diarios y las aplicaciones en la cuenta restringida de recaudación⁵, a un millón de ptas. a 2 de enero de 1998 y a 2,2 millones de ptas. a 31 de diciembre, el saldo medio “pendiente de ingresar” durante el ejercicio ascendió a 20,7 millones de ptas., importe superado en 171 días de los 245 operativos de la oficina, y que tuvo un máximo de 32,5 millones de ptas., cifras desde todo punto irreales y que muestran la falta de control no solo en la gestión sino también en la documentación que la soporta.
3. De los ingresos realizados en la cuenta restringida de recaudación (162,5 millones de ptas.), no se ha podido verificar uno correspondiente al 4 de septiembre por 0,9 millones de ptas. Además, otro efectuado el 6 de octubre, por 11,6 millones de ptas., se justificó con una fotocopia del extracto bancario en la que consta “Abono cheque Caja Duero Ayto. Toro -CH 5061654”, sin determinar el deudor y la figura tributaria a que se refiere, y otro, realizado el 2 de diciembre por 0,3 millones de ptas., se justificó con un cargo y abono en la misma cuenta, quedando así el saldo invariable.

Asimismo, no se ha justificado la situación en la que se encuentra una deuda tributaria por importe de 1,5 millones de ptas., que fue abonada con talón y según consta en la

⁵ Sin considerar los saldos del ejercicio anterior, que no se conocen.



documentación bancaria se devolvió por dos veces.

4. Los fondos procedentes de las cuentas restringidas de recaudación se traspasaban a cuentas operativas para su disposición. No obstante, se ha observado que se efectuaron siete pagos a terceros con cargo directo a aquéllas por importe de 9,9 millones de ptas., entre los que destacan por su cuantía dos por cuatro y tres millones de ptas., respectivamente, realizados al Alcalde y a otros Concejales para atender gastos de fiestas a justificar.

2.6. GESTIÓN DE TESORERÍA

En el seguimiento y control de los movimientos de fondos se constatan las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. En las entidades financieras en las que el Ayuntamiento dispone de cuentas corrientes no consta autorizada ninguna firma del Tesorero en el período comprendido entre el 31 de marzo y el 1 de junio de 1998, fechas en las que desempeñó dicho puesto, con carácter provisional, el propio Interventor.
2. Los fondos por cobros de fraccionamientos de pago de las deudas tributarias se custodian físicamente en la caja del Ayuntamiento, sin que figuren anotados en el libro de caja y en la contabilidad principal, ascendiendo su importe, durante la fiscalización (en concreto en junio de 2000), a 0,4 millones de ptas.
3. A 31 de diciembre de 1998 los saldos dispuestos por operaciones de tesorería suscritas con entidades financieras superaban en 65.987 ptas. a los límites concedidos, circunstancia que carece de justificación, puesto que en las cuentas operativas se disponía de saldos suficientes a dicha fecha.
4. La caja presentó un importante volumen de ingresos y pagos, debido a que a través de la misma se recaudaron elevados importes que no se ingresaron en entidades financieras, sino que se destinaron directamente a la realización de pagos. Al respecto se analizaron diversas operaciones que presentaban entrada y salida simultánea de fondos, habiéndose observado lo siguiente:
 - a) El 20 de febrero y 3 de marzo de 1998 se repusieron fondos en caja por valor de uno y 0,5 millones de ptas., respectivamente, mediante talones al portador que carecían de las firmas de los tres claveros, y ese mismo día se realizó un pago por caja de un



TRIBUNAL DE CUENTAS

millón de ptas. mediante cinco órdenes de pago⁶ para atender festejos de carnaval, en las que no constan los perceptores ni el recibí de éstos.

- b) El 18 de mayo de 1998 se ingresaron dos millones de ptas., mediante seis mandamientos de ingreso manuales, que no están contabilizados y, por lo tanto, se desconoce su imputación presupuestaria y si se corresponden con el ejercicio corriente o de presupuestos cerrados. El ingreso se realiza en concepto de principal, intereses y recargo de apremio por la urbanización de distintas parcelas en la Zona Norte⁷.
- c) El 26 de agosto de 1998 se ingresaron 1,2 millones de ptas. en concepto de impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, y en el mismo día se entregó al Concejal de Educación 1,3 millones de ptas. para el pago de la actuación de un grupo artístico, aún cuando en la factura que justifica el gasto se señala que aquél deberá efectuarse mediante ingreso en una cuenta corriente que se cita al efecto.
- d) El 26 de agosto de 1998 el Concejal de Educación cobró un cheque con cargo a una cuenta municipal por 3 millones de ptas., para atender el pago del concierto de un grupo musical, que no obstante se suspende, y devuelve su importe por caja el día siguiente, fecha esta última en la que a su vez recibe en metálico 4 millones de ptas. para el concierto de otro grupo musical.
- e) El 18 de noviembre de 1998 el Concejal de Educación ingresa en metálico un millón de ptas., procedente de la recaudación por taquilla de un concierto celebrado en el mes de agosto, por lo que dicho ingreso se demoró tres meses, y, cuyo importe total ascendió a 1,7 millones de ptas., de los cuales 0,7 millones de ptas. correspondían a venta anticipada de localidades, aunque sólo constan ingresados en dicho mes 0,5 millones de ptas., desconociéndose la situación de los restantes 0,2 millones de ptas. Ese mismo día se paga a la empresa contratante del concierto el resto pendiente de pago (tres millones de ptas.) por las facturas presentadas, por importe de 0,2 millones de ptas. y 5,1 millones de ptas. (esta última no anotada en el Registro de facturas del Ayuntamiento), mediante talón nominativo de dos millones de ptas., y en efectivo un millón de ptas.

De una muestra de 75 operaciones por importe superior a un millón de ptas., reflejadas en

⁶ Órdenes números 8-98-1-104 a 108.

⁷ Las alegaciones del Alcalde durante el ejercicio fiscalizado no están soportadas con documentos.



los extractos bancarios, y en función de la documentación aportada, no se ha podido concretar su origen en las siguientes:

- Abono realizado el 14 de diciembre en la cuenta 2104-0087-11-7107444458 por importe de 10,7 millones de ptas., en concepto de gastos urbanización Polígono.
- Abono de los cheques nº 1223387 y 8604904 a favor del Ayuntamiento por importe de 4,5 millones de ptas., en la cuenta 2104-0087-15-7107585414 de Caja Duero.
- Cargo del cheque nº 6066658 por importe de 4,8 millones de ptas. de la cuenta 1004-8001-14-0304904161 del Banco de Crédito Local.

2.7. GESTIÓN DEL INMOVILIZADO

El inventario actual tiene su origen en el elaborado en 1959 y su última rectificación, con referencia al 31 de diciembre de 1996, se aprobó por acuerdo del Pleno de 27 de enero de 1998, sin que con posterioridad se haya realizado ninguna rectificación, por lo que no se ha cumplido el art. 33 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que establece que dichas rectificaciones han de realizarse anualmente.

De la revisión de su contenido y de los procedimientos seguidos en el registro y control de los bienes se deduce lo siguiente:

1. El Inventario no incluye todos los bienes y derechos establecidos en el art. 17.1 del RBEL.
2. En valores mobiliarios no figuran registradas las acciones de la Sociedad mercantil municipal "Radio Toro, S.A." (10 millones de ptas.), de las que el Ayuntamiento es titular único.
3. En vehículos no se detalla el valor actual de los mismos, según exige el art. 25 g) del RBEL.
4. En el epígrafe de bienes y derechos revertibles no se detallan los elementos adscritos o cedidos por el Ayuntamiento.
5. Las altas en el año 1998 se elevaron, según informe del Secretario, a 9,2 millones de ptas., sin que se produjeran bajas. De este importe se analizó una muestra de 11 bienes



TRIBUNAL DE CUENTAS

por valor de 7,7 millones de ptas., (el 83,3%), de los que el 42% no figuraba en contabilidad, mientras que un 9,5% de aquéllos no pudieron ser identificados de forma individual en los registros contables. Además, se contabilizaron bienes inventariables en los capítulos 2 y 6 por importe conjunto de 2,4 millones de ptas., que no se incluyen en la relación de altas facilitada por la Corporación al Tribunal, de cuyo saldo se encuentra pendiente de pago a 31 de diciembre de 1998 un montante de 0,7 millones de ptas., que no consta en la relación de acreedores a esa fecha.

El Inventario de bienes se encuentra, a la conclusión de la fiscalización (noviembre de 2000) en proceso de actualización y/o renovación por una empresa de servicios, sin que a tales efectos conste ningún expediente de contratación con la misma, según certificación del Secretario municipal. Al respecto hay que señalar que el Ayuntamiento únicamente ha entregado al Tribunal tres cartas de la empresa: la primera de 1 de junio de 1998 y las otras dos sin fecha, en las que ofertan y cuantifican la realización de los distintos trabajos, según conversaciones mantenidas, comprometiéndose aquélla a su realización en un plazo de tres a cuatro meses desde la aprobación de su oferta. En la carta que constan los trabajos de finalización no está firmado el conforme del Ayuntamiento. En este sentido, la empresa notificó a éste, con fecha 7 de julio de 2000, el estado de situación de los trabajos y condiciones de realización, que consiste en la ejecución del mismo en tres fases y por importe de 5,8 millones de ptas., según el siguiente detalle:

1. La primera fase abarca los trabajos de recogida de datos en campo por importe de 2 millones de ptas., notificando aquélla que éstos están ejecutados, facturados y pagados. Esta obligación figura reconocida en el ejercicio 1998, aunque el documento ADO aportado por el Ayuntamiento ha sido elaborado en 1999 y fue pagada en el mes de diciembre de dicho año, sin que aquélla constara en la relación de acreedores a 31 de diciembre de 1998.
2. La segunda fase comprende los trabajos de digitalización y mecanización del Inventario y asciende a 1,9 millones de ptas., estando los trabajos ejecutados y facturados, con fecha 5 de mayo de 1999, aunque no pagados.
3. La última fase comprende el soporte informático y encuadernación del Inventario por 1,9 millones de ptas., y está ejecutada al 95%, no habiendo facturado todavía la Empresa a julio de 2000.



3. CUENTA GENERAL

La Intervención del Ayuntamiento no ha formado la Cuenta General del ejercicio 1998 siguiendo las prescripciones de la regla 408 de la ICAL ni ha elaborado los correspondientes estados que la conforman, entregando el Ayuntamiento al Tribunal, en defecto de ésta, una liquidación de presupuesto del ejercicio 1998⁸, no aprobada por ningún órgano municipal, que recoge los ingresos y gastos contabilizados hasta 31 de mayo de 2000. El grado de ejecución que presenta dicha liquidación es del 22% para el presupuesto de ingresos y del 30% para el de gastos, niveles ambos no representativos de la gestión presupuestaria municipal, debido a que en los mayores de conceptos del presupuesto no figura contabilizada la mayor parte de las operaciones realizadas en el ejercicio, por lo que no ha podido determinarse ni el resultado presupuestario ni el Remanente de tesorería; no obstante, con fecha 8 de junio de 1999, a petición de la Comisión de Gobierno, el Interventor y el Tesorero emitieron un informe sobre la situación económica del Ayuntamiento y las soluciones que se proponían a los órganos municipales, en el que se realizaba una estimación del importe del Remanente de tesorería en cuyo cálculo consideraron:

- Que las existencias de caja y bancos eran nulas.
- Que los derechos pendientes de cobro ascendían a 152 millones de ptas., dato obtenido por diferencia entre unos derechos pendientes de cobro por 413 millones de ptas. y unos derechos de difícil o imposible recaudación de 261 millones de ptas.
- Que las obligaciones pendientes de pago ascendían a 470 millones de ptas.

De todo lo anterior resultaba un Remanente de tesorería negativo en 318 millones de ptas., cifra que representa el 45% del importe del presupuesto aprobado por el Ayuntamiento para el ejercicio 1998.

En cuanto a la Sociedad Mercantil Radio Toro, S.A., fueron elaborados el balance de situación y la cuenta de explotación, aunque no consta su aprobación inicial por el órgano competente ni su remisión a la Entidad local antes del 15 de mayo de 1999, requisitos exigidos en la regla 435 de la ICAL. Sobre dichas cuentas hay que destacar, como más relevante, que las pérdidas del ejercicio ascendieron a 2,1 millones de ptas., que representan el 39% de los ingresos obtenidos, y las pérdidas acumuladas a 31 de diciembre de 1998 se elevan a 3,5 millones de ptas.

⁸ En el anexo 1 figura un resumen de la liquidación del presupuesto.



Con independencia de lo anterior y teniendo en cuenta la no rendición de los diversos estados que conforman la Cuenta General, 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 (aspectos todos ellos puestos de manifiesto a lo largo de este Informe), el Tribunal no puede formular su opinión sobre la fiabilidad y representatividad de los libros y cuentas del Ayuntamiento en el ejercicio 1998.

4. PRESUPUESTOS

4.1. APROBACIÓN

El presupuesto general del Ayuntamiento, que incluye el de la propia Entidad y los estados de previsión de ingresos y gastos de la Sociedad mercantil "Radio Toro, S.A.", fue aprobado el 3 de abril de 1998, rebasando el límite fijado en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2 del RD 500/1990, que señalan que dicho trámite deberá realizarse antes del 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, por lo que ha tenido que prorrogarse el del ejercicio anterior, a tenor de las previsiones del art. 150.6 de la LHL.

El expediente de tramitación del presupuesto presenta las siguientes deficiencias y carencias de documentos:

1. La memoria suscrita por el Presidente no está firmada por éste.
2. La liquidación del presupuesto de 1996 y el avance de la del año 1997 que figuran en el expediente no se han obtenido en su totalidad del soporte informático, porque, según informe del Interventor, faltan operaciones por formalizar y su confección definitiva puede sufrir variaciones.
3. Para la determinación del ahorro bruto, en el informe económico-financiero se consideran unos valores del año 1996 inferiores a los que figuran en la liquidación del presupuesto de ese ejercicio incluida en el expediente. Asimismo, en el precitado informe se pone de manifiesto que las dos operaciones de crédito formalizadas en 1997 para refinanciar la deuda municipal, por importe de 123 millones de ptas., no se aplicaron en su totalidad a dicha finalidad, al destinar la entidad financiera una parte de aquéllas a amortizar dos operaciones de tesorería vencidas⁹, suscritas por el

⁹ Estas operaciones se analizan en el subapartado 5.5.



Ayuntamiento con anterioridad, lo que originó, por una parte, que la Corporación no diese cumplimiento a los requisitos fijados por el Ministerio de Economía y Hacienda para autorizar la refinanciación (exigida en el art. 54 de la LHL) y, por otra, que no exista crédito suficiente en los capítulos 3 y 9 para cubrir los gastos de los préstamos, que deberían estar cancelados.

4. Las previsiones de gastos e ingresos de la Sociedad mercantil "Radio Toro, S.A.," carecen de la fecha de remisión al Ayuntamiento y no acompañan el Programa anual de actuación, inversiones y financiación (PAIF), exigido en el art. 18.3 del RD 500/1990.
5. No consta el Informe de la Intervención al presupuesto general ni su remisión al Pleno municipal por el Alcalde antes del 15 de octubre, según establece el art. 149.4 de la LHL¹⁰.

En cuanto a su evolución respecto al ejercicio anterior, el presupuesto del Ayuntamiento presenta una disminución, tanto en ingresos como en gastos, del 12%, debido a que en el ejercicio 1997 se refinanció la deuda municipal, con el consiguiente incremento del capítulo 9 del presupuesto de ingresos y gastos.

4.2. MODIFICACIONES DE CRÉDITOS

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos (704 millones de ptas.) se incrementaron en 154 millones de ptas. (el 22% de aquéllos) y se corresponden, fundamentalmente (77% del total), con generaciones de crédito para la ejecución de inversiones reales, según se deduce de la clasificación por tipos, que es la siguiente:

	Millones de ptas.
Incorporación de remanentes	19,8
Créditos generados por ingresos	133,8
TOTALES	153,6
Transferencias de crédito (*)	4,0

(*) Positivas y negativas.

Estas modificaciones se financiaron, básicamente, con mayores ingresos mediante transferencias (74%) y otros ingresos del capítulo 3 (13%), y el resto (13%) con Remanente

¹⁰ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del Alcalde durante el ejercicio fiscalizado.



de tesorería.

El Tribunal no ha podido determinar ni el grado de ejecución ni la justificación de las modificaciones, debido a que la liquidación facilitada por el Ayuntamiento, cerrada a 31 de mayo de 2000, únicamente incluye, como se ha señalado anteriormente, una ejecución del presupuesto de ingresos del 22 % (el 1 % de transferencias de capital) y del presupuesto de gastos del 30 % (el 10 % de inversiones).

La tramitación y aprobación de las modificaciones de crédito no se ha ajustado al RD 500/1990, al constatarse en aquéllas las siguientes deficiencias:

1. En ninguno de los cinco expedientes de transferencias de crédito consta la propuesta del Alcalde de incoación del mismo, prevista en la base 9.2 de las BEP, y en tres de ellos el Decreto de aprobación por la Alcaldía es de fecha posterior a la de anotación en contabilidad de dichas modificaciones.
2. En el único expediente tramitado por incorporación de remanentes de crédito no consta la propuesta del Alcalde, exigida en la base 11.2 de las BEP, ni la preceptiva certificación de existencia de remanente de crédito suficiente del ejercicio anterior. Asimismo, tanto en el Decreto de aprobación como en el informe de Intervención figuran dos partidas (las 432-60105 y 451-62300), que se contabilizan en otras diferentes (en concreto las 432-60109 y 451-62303, respectivamente).

La incorporación de remanentes se efectúa amparándose en que constituyen gastos con financiación afectada por la concertación de dos operaciones de crédito, de las que no se ha dispuesto de información ni se conoce su fecha de suscripción. En este sentido hay que destacar que en ninguno de los préstamos contratados se indica su finalidad, por lo que no se puede determinar su correcta aplicación.

3. En uno de los 20 expedientes de generación de crédito tramitados, que se elevó a 3,4 millones de ptas., no consta el Decreto del Alcalde de aprobación, y en cinco de aquéllos la fecha de aprobación es posterior a la de su contabilización.

4.3. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

En el ejercicio 1998 el Pleno municipal aprobó dos expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos para los que no existía consignación presupuestaria, por un importe total de 6,6 millones de ptas., según el siguiente detalle:



TRIBUNAL DE CUENTAS

Fecha aprobación	Ptas.
17/04/1998	4.621.149
10/06/1998	2.003.622
TOTAL	6.624.771

Respecto a estas operaciones, de las que únicamente ha sido facilitado el primero de los expedientes, hay que destacar lo siguiente:

1. El informe de Intervención indica que dicho reconocimiento se financiará con un suplemento de crédito; no obstante, el expediente de modificación no figura entre los facilitados por los responsables municipales ni aparece contabilizado en el listado de modificaciones de crédito remitido por el Ayuntamiento.
2. En el acuerdo de aprobación se indica que restan tres facturas más por reconocer, que presentan dudas, y de las que no se ha facilitado detalle.

Las obligaciones de dichos reconocimientos, clasificadas en función del ejercicio de realización del gasto, son las siguientes:

Ejercicio de realización gasto	Ptas.
Sin determinar	196.201
1993	616.032
1994	649.141
1995	3.093.824
1996	2.069.573
TOTAL	6.624.771

En cuanto a la contabilización y pago de estas obligaciones es de destacar lo siguiente:

- Se reconocieron obligaciones con cargo al presupuesto de 1998 por dicho importe, aún cuando previamente no se modificaron los créditos correspondientes.
- Se realizaron pagos por 1.208.885 ptas., restando como pendientes 5.415.886 ptas.



4.4. ÓRDENES DE PAGO

4.4.1. En firme

Las principales deficiencias apreciadas en el análisis de veintisiete expedientes de gasto, correspondientes al capítulo 6 (Inversiones reales), por importe de 17,4 millones de ptas., se sintetizan en los siguientes apartados¹¹:

1. Veintitrés expedientes, por 12,5 millones de ptas., no incluyen los antecedentes de la fase de contratación y proyectos.
2. Diez expedientes, por valor de 10 millones de ptas., no figuran contabilizados en los registros municipales.
3. En dieciocho expedientes, por importe de 10,1 millones de ptas., no consta la autorización del gasto; en veinticuatro, por 14,2 millones de ptas., falta el Decreto de Alcaldía de reconocimiento y liquidación o, en su caso, de aprobación por el Pleno; y en veinticinco, por valor de 14,4 millones de ptas., no se incluye el documento ADO. A su vez, en dos expedientes (1,9 millones de ptas.), no se realizaron las fases de autorización y disposición del gasto y reconocimiento de la obligación, aunque se efectuó el pago, si bien éste no fue contabilizado.
4. En diez expedientes, por 6,4 millones de ptas., imputados a 1998, las facturas corresponden a ejercicios anteriores, y nueve, por importe de 6,2 millones de ptas., no figuran en la relación de facturas aprobadas por el Ayuntamiento.
5. En diecinueve expedientes, por 11,6 millones de ptas., las facturas no figuran anotadas en el Registro General del Ayuntamiento, en dieciséis, por valor de 10 millones de ptas., no están debidamente conformadas por la oficina gestora, y doce, por 7,4 millones de ptas., no están debidamente fiscalizadas por la Intervención.
6. En diez expedientes, por importe de 6,6 millones de ptas., las facturas presentan diversas deficiencias, por lo que no cumplen los requisitos básicos (hacen referencia a certificaciones de obra o a albaranes que no se acompañan, no se especifica el precio

¹¹ La fiscalización ha estado parcialmente condicionada al no haber facilitado la Corporación tres expedientes por importe conjunto de 2,9 millones de ptas., aportados por el actual Alcalde junto al escrito remitido con posterioridad a la finalización del plazo para formular alegaciones (*párrafos modificados en función de la remisión de dichos expedientes*).



TRIBUNAL DE CUENTAS

unitario de los bienes entregados ni se acredita la recepción de los mismos, los albaranes no concuerdan con la factura y presentan fechas distintas no coincidiendo su importe, no figura el Número de Identificación Fiscal de la empresa, la factura es un duplicado o se incluyen albaranes que no se corresponden con la obra a que se refiere el expediente).

7. En quince expedientes, por 13,6 millones de ptas., los mandamientos de pago son manuales, y uno de ellos por importe de 0,9 millones de ptas., tiene fecha del año 2000, aunque el pago se realizó en 1998 y está firmado por el Alcalde que cesó en su cargo en 1999. Este último mandamiento se justifica con la misma factura que acompaña a otro idéntico del ejercicio 1998, con lo que no puede concluirse si éste se emitió como duplicado por extravío del anterior o si se abono dos veces.
8. En dos casos, por un millón de ptas., no se acompañan los oportunos justificantes bancarios, y en otros dos expedientes, por 0,8 millones de ptas., las copias de los talones que se adjuntan como medio de pago carecen de la firma de alguno de los tres claveros, y uno de ellos no tiene fecha, aunque en el mandamiento aparece el recibí del perceptor.

4.4.2. A justificar

En el análisis de veinte expedientes de pago (el 15% de los emitidos), por importe de 12,4 millones de ptas. (que representan el 76% del total), se observa lo siguiente:

1. En ocho casos el pago debería haberse realizado en firme al tener la factura fecha anterior a la de emisión del mandamiento.
2. En once expedientes no se aportaron justificantes suficientes o adecuados del gasto realizado y/o del reintegro.
3. En un expediente, por importe de un millón de ptas., se reintegró su totalidad por caja, una vez transcurrido un plazo superior a tres meses. Los fondos se libraron para el montaje de la plaza de toros mediante cheque al portador.
4. El expediente nº 8-98-1-819, por importe de 0,3 millones de ptas., se imputó a una partida presupuestaria para la que no se ha dispuesto de información en los libros mayores del presupuesto. Por otra parte, se justificó parte del gasto con una factura del ejercicio 1996 (anterior en dos años al mandamiento a justificar).

Los importes fueron abonados por caja, a excepción de cuatro expedientes que se abonaron



mediante talón al portador en dos libramientos, en uno nominativo y en el restante no se acompaña el justificante del pago.

5. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

5.1. TRIBUTOS

Las previsiones definitivas de los capítulos 1, 2 y 3 ascendieron a 436 millones de ptas. (el 51 % del total), mientras que los derechos reconocidos únicamente alcanzaron 52 millones de ptas. (el 12 %) y la recaudación contabilizada se elevó a 39,6 millones de ptas. (el 76 % de los derechos reconocidos).

Se han analizado seis conceptos, que equivalen al 44 % del presupuesto definitivo de los recursos tributarios, elevándose los derechos puestos al cobro por aquéllos, según la documentación aportada por los Servicios municipales, a 236 millones de ptas. (157,8 millones ptas. por padrón, y 78,2 millones de ptas. por liquidaciones practicadas), aunque el Ayuntamiento únicamente reconoce en contabilidad derechos por 33 millones de ptas., cifra sensiblemente inferior a la anterior. Los resultados de dicho análisis figuran en los siguientes epígrafes.

5.1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Los recibos puestos al cobro por padrón del IBI ascendieron a 83,6 millones de ptas., y los cobros registrados en la Oficina de Recaudación a 76 millones de ptas., de los que 32,6 corresponden a cobros en la propia Oficina y 43,4 a domiciliaciones bancarias. No obstante, en la liquidación practicada por aquélla al finalizar el plazo de cobro en periodo voluntario constaba una recaudación de 74,7 millones de ptas., inferior en 1,3 millones de ptas. a la mencionada anteriormente, diferencia que se mantiene a 30 de mayo de 2000, puesto que de las comprobaciones realizadas se deducen unos saldos pendientes de cobro de 5,6 millones de ptas., mientras que el valor de los recibos pendientes es de 6,9 millones de ptas.

A este hecho hay que añadir, tal y como se indicó anteriormente, que con fecha 5 de noviembre de 1998, como aplicación de los ingresos de la recaudación en la cuenta restringida de Caja Duero, se consideró la cantidad de 17,5 millones de ptas., que ya figuraba incluida en el importe de las domiciliaciones (43,4 millones de ptas.), por lo que



no existe evidencia de su correcta imputación, al no haber podido determinarse en que fecha figura registrado en los partes de recaudación.

Las liquidaciones por altas en el ejercicio se efectuaron en la propia Intervención y se ingresaron directamente en la Tesorería Municipal, ascendiendo el importe contabilizado a 15 millones de ptas., de los que únicamente se cobraron en el ejercicio 2,9 millones de ptas. Los expedientes de estos derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 1998 no se trasladaron a la Oficina de Recaudación para gestionar su cobro junto al resto de los recibos.

5.1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Los recibos netos puestos al cobro ascendieron a 38 millones de ptas., y los cobros registrados por la Oficina de Recaudación únicamente alcanzaron 28,7 millones de ptas., cifra asimismo inferior en 0,5 millones de ptas., a la reflejada en la liquidación practicada por dicha Oficina al finalizar el periodo de cobranza. Esta diferencia se mantiene a 30 de mayo de 2000, en la que los recibos pendientes de cobro son inferiores a los saldos que constan como pendientes.

5.1.3. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos

El Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos se gestionó y liquidó directamente en la Intervención, sin que esta Unidad haya llevado ningún tipo de registro de las liquidaciones practicadas. Asimismo, la recaudación se realizó directamente en la Tesorería, aplicando el criterio de caja, por lo que los importes cobrados y reflejados en contabilidad (17,4 millones de ptas.), no se correspondían únicamente con las liquidaciones efectivamente devengadas en el ejercicio.

Las liquidaciones de cada ejercicio tenían asignado un número secuencial, con independencia del año en el que se practicaran, y se archivaban conjuntamente tanto las cobradas como las pendientes. No obstante, de los saltos de numeración se deduce que faltan expedientes; así, del análisis de 43 requeridos al Ayuntamiento se han obtenido los siguientes resultados:

1. En tres casos¹² los responsables municipales no aportaron ninguna documentación, por

¹² No puede cuantificarse el importe de estos y el deudor al que corresponden, al no haber sido entregados por los responsables municipales, a pesar de su reiterada reclamación. Dichos expedientes se corresponden con los números 129, 130 y 134.



lo que se desconocen sus circunstancias, mientras que de los restantes cuarenta, por importe de 4,6 millones de ptas., treinta y dos se cobraron y contabilizaron en 1998, tres en 1999, y cinco permanecían sin cobrar y contabilizar, sin que en tres de ellos consten antecedentes de haberse realizado algún tipo de actuación para su cobro en fase ejecutiva.

2. En veinticinco expedientes¹³, por importe de 1.305.926 ptas., no constan antecedentes de la notificación al interesado de la liquidación, y en uno¹⁴, por 49.505 ptas., no figura la propia liquidación.
3. El cobro se realizó por caja en treinta y cuatro liquidaciones, por importe de 2.650.128 ptas., de las treinta y cinco analizadas, que se elevan a 3.983.136 ptas.

5.1.4. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)

El ICIO se liquida por el Negociado de Rentas y se recauda directamente en la Tesorería, siendo 79 las liquidaciones practicadas en 1998, por un importe de 41,6 millones de ptas. Analizados dieciocho expedientes, de los cuales diez estaban recaudados y ocho pendientes de cobro, se deducen los siguientes hechos:

1. Con carácter habitual, los contribuyentes realizaban los ingresos en una cuenta bancaria operativa y no en una restringida de recaudación. No obstante, en dos casos el cobro se realizó por la caja del Ayuntamiento incluso por importes elevados (uno de éstos ascendió a 1,5 millones de ptas.).
2. En los diez expedientes cobrados, por importe de 17,5 millones de ptas., resta por contabilizar el reconocimiento del derecho y el cobro en todos ellos.
3. En siete expedientes¹⁵, que ascienden a 13.698.750 ptas., se practicó una liquidación provisional por valor de 9.631.840 ptas., que se ingresó, según figura en los registros municipales, aunque únicamente en dos expedientes, por 6.086.418 ptas., se han aportado los justificantes bancarios.

¹³ Estos expedientes son los números 23, 68, del 100 al 120 -ambos inclusive-, 183-bis y 209.

¹⁴ Se corresponde con el número 212.

¹⁵ Se corresponden con los números 209, 213, 230, 231, 265, 271 y 388.



TRIBUNAL DE CUENTAS

4. El expediente nº 270, por importe de 4,5 millones de ptas., liquidación provisional del nº 388 del año 1999, se justificó su pago con un ingreso de talones realizado el 26 de junio de 1998, mientras que la aprobación de dicha liquidación provisional por Decreto de Alcaldía es de 26 de noviembre de 1998, por lo que no puede concluirse si el ingreso se corresponde con la liquidación practicada.

5.1.5. Tasa por recogida de basuras

En esta tasa se constatan diferencias a 30 de mayo de 2000, en la que los importes pendientes de cobro deducidos de las cuentas (3,9 millones de ptas.) superan en 0,3 millones de ptas. a los recibos pendientes según las relaciones elaboradas por el Ayuntamiento (3,6 millones de ptas.).

5.1.6. Recargos de apremio

En este concepto únicamente figuran contabilizados los derechos reconocidos y cobrados en el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, por importe de 1,2 millones de ptas., restando por contabilizar ingresos liquidados por valor de 1,7 millones de ptas., que se corresponden con los recargos por otras figuras tributarias.

5.2. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS

Los derechos reconocidos y recaudados por los capítulos 4 y 7 ascienden a 130,5 y 0,7 millones de ptas., respectivamente, de los que 127,2 corresponden a la Participación en los Tributos del Estado. No obstante, el Ayuntamiento facilitó al Tribunal una relación de subvenciones recibidas en el ejercicio 1998 por importe de 29,9 millones de ptas., que no incluía las relativas a dicha Participación y cuyo resumen es el siguiente:

(Millones de ptas.)

	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE RECAUDADO EN 1998
Administración del Estado	7,2	7,2
Diputación Provincial de Zamora	8,7	8,1
Junta de Castilla y León	11,0	9,2
Entidades privadas	3,0	3,0
TOTAL	29,9	27,5



TRIBUNAL DE CUENTAS

De estas subvenciones únicamente se incluyeron en la liquidación del presupuesto 3,8 millones de ptas., y en operaciones no presupuestarias 0,1 millones de ptas. Además, se reconocieron derechos por 0,2 millones de ptas. en concepto de una aportación procedente de Entidades privadas, que no figura incluida en la relación facilitada por el Ayuntamiento.

En el análisis de determinados convenios firmados por el Ayuntamiento se comprobó la existencia de otras subvenciones, por importe de 6,25 millones de ptas., concedidas a aquél por Entidades privadas y que no se incluyen en la relación entregada al Tribunal¹⁶.

En las contestaciones a la circularización realizada a Entidades otorgantes de subvenciones se deducen, además, las siguientes diferencias:

1. El importe percibido en concepto de Participación en los Tributos del Estado ascendió a 147,9 millones de ptas., cuantía que supera en 20,7 millones de ptas. a la reconocida por el Ayuntamiento (127,2 millones de ptas.).
2. La Diputación Provincial de Zamora notifica unas subvenciones concedidas al Ayuntamiento de Toro y pagadas para el ejercicio 1998 de 6,4 millones de ptas., inferiores en 2,3 millones de ptas. a las relacionadas por el Ayuntamiento (8,7 millones de ptas.)¹⁷. Por otra parte, aquélla comunica que se realizaron pagos en 1998 correspondientes a subvenciones del ejercicio 1997 por 6,1 millones de ptas., que no figuran contabilizados.
3. La Junta de Castilla y León notifica unas subvenciones concedidas en 1998 por 18,3 millones de ptas., superiores en 7,3 millones de ptas.¹⁸ a las que figuran en la relación facilitada por el Ayuntamiento al Tribunal, y aquélla, a su vez, comunica una menor subvención por valor de 0,15 millones de ptas. en concepto de archivos y museos. Asimismo, los pagos realizados en el año 1998, correspondientes a subvenciones del ejercicio 1997 ascendieron a 1,8 millones de ptas., que no figuran contabilizados. Por otra parte, una subvención concedida por valor de 0,4 millones de ptas., se anuló al no haberse justificado el importe en plazo.

¹⁶ Proceden de Caja España (dos convenios: uno de 5 millones para desarrollo y equipamiento cultural, y otro de 1,25 millones de ptas., para el Campeonato Nacional de Cross).

¹⁷ Al respecto hay que señalar que el Ayuntamiento incluye tres subvenciones otorgadas por el Patronato de Turismo (dependiente de la Diputación Provincial), por importes de un millón, 0,8 y 0,5 millones de ptas.

¹⁸ Su desglose es el siguiente: 5 millones de ptas. de la Consejería de Educación y Cultura, del convenio para remodelación de piscina (de la que únicamente abonó 2 millones de ptas.), y 2,3 millones de ptas. de la Consejería de Medio Ambiente, para reforestación.



4. Una Entidad privada comunica no haber transferido ninguna cantidad al Ayuntamiento en concepto de subvenciones, mientras que en la contabilidad municipal figura registrada por importe de 0,75 millones de ptas.

En el análisis de una muestra de expedientes de subvenciones se constata lo siguiente:

- Con carácter general, están incompletos y no incluyen las bases de la convocatoria y los documentos que justifiquen la subvención. Además, las facturas que, en su caso, se incluyen en aquéllos no cumplen los requisitos básicos, no están conformadas por la oficina gestora, no están fiscalizadas por el Interventor y no constan aprobadas.
- En el correspondiente a la subvención concedida por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en concepto de "Asistencia al autoempleo", por 1,7 millones de ptas., consta una resolución de aquél solicitando el reintegro de 1,5 millones de ptas., por incumplimiento de la misma, sin que conste en el expediente el mandamiento de pago del reintegro.
- En el expediente sobre el Convenio Obra Social Caja España, por 5 millones de ptas., no se acompaña la memoria explicativa de las actividades e incluye como acreditación del gasto una "relación de obligaciones reconocidas", por 6,7 millones de ptas., y como justificantes de éstas el Ayuntamiento aporta facturas de los ejercicios 1996 (una de un millón de ptas.), 1997 (una de 1,2 millones de ptas.) y de las correspondientes a 1998 incluye dos facturas por importe conjunto de 1,1 millones de ptas., que acreditaban un gasto no realizado y que, en consecuencia, fueron anuladas con posterioridad, como se pone de manifiesto en otro apartado de este Informe.

5.3. PERSONAL

La plantilla de personal en 1998 presentó la siguiente distribución:



TRIBUNAL DE CUENTAS

PUESTOS DE TRABAJO	
Funcionarios	45
Personal laboral	32
TOTAL	77

En la gestión de personal se han incurrido en las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. El anexo de personal incluido en el expediente del presupuesto no cumple los requisitos establecidos en el art. 18. c) del RD 500/1990, puesto que no detalla las retribuciones de todos los puestos de trabajo ni las vacantes existentes para el personal laboral, a efectos de analizar la oportuna correlación de los mismos con los créditos incluidos en el presupuesto. Además, los importes de las retribuciones, tanto para el personal funcionario como laboral, se corresponden con los del ejercicio 1997.
2. La Corporación no dispuso de la Relación de Puestos de Trabajo, exigida en el art. 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes de reforma de la Función Pública.
3. El Ayuntamiento no ha elaborado el Registro de Personal, previsto en el art. 13 de la mencionada Ley 30/1984.
4. En el ejercicio fiscalizado no se realizó Oferta Pública de Empleo y la selección de los funcionarios interinos y la contratación de personal se realizó sin pruebas de acceso, incumpliendo el art. 91.2 de la LRBRL. En este sentido, un informe del Secretario de 5 de agosto de 1999, en relación con los contratos laborales suscritos en el año 1998 y anteriores, indica textualmente que *"En su virtud, las contrataciones que este Ayuntamiento ha venido realizando, a juicio de este funcionario, son contrarias a derecho, habida cuenta que se están vulnerando los sistemas de selección a los que debe ceñirse la Administración pública para la contratación del personal laboral, no respetándose los principios constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad, así como el de Publicidad, consagrados en el art. 103 de la Constitución"*. En relación con la provisión de vacantes del personal laboral del Ayuntamiento, el Secretario municipal, en respuesta a la petición de información del Tribunal, señala que *"no se ha hallado en Secretaría ningún expediente relativo a esta provisión de vacantes"* y, además, *"que consultados los libros de actas del Pleno, Comisión de Gobierno y Resoluciones de la Alcaldía, no se ha encontrado ningún acuerdo relativo a este asunto, sobre todo en lo referente a la aprobación de bases por el Pleno, convocatoria, nombramiento del*



Tribunal, propuesta de nombramiento y nombramientos de los designados”.

5. Durante el ejercicio 1998 percibieron retribuciones del Ayuntamiento una media de 105 trabajadores al mes, aún cuando en la plantilla de personal únicamente constaban 77 dotaciones.

Las retribuciones del personal en el ejercicio fiscalizado se amparan en el “Pacto para el personal funcionario” suscrito el 15 de enero de 1997, y el convenio del personal laboral para 1995-1996 y 1997. El Pleno de la Corporación de 30 de junio de 1998 aprobó un nuevo convenio que no entró en vigor, al contemplar aumentos superiores al 2,1%, máximo establecido en la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

En el pacto para el personal funcionario se contemplan, dentro del complemento específico, los conceptos de nocturnidad y festividad, aún cuando se abonan de forma independiente, percibiendo retribuciones por estos conceptos los funcionarios de la Policía Municipal, a excepción del Sargento, y el conductor del camión de limpieza. En relación con las gratificaciones, aunque según el pacto no podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo, son percibidas con carácter fijo por el funcionario administrativo encargado de la recaudación.

Por lo que respecta al personal laboral, el convenio establece diferencias retributivas entre el colectivo sujeto al mismo, de tal modo que:

1. Los trabajadores de los servicios de Matadero, Limpieza viaria, Recogida de basuras y Jardines percibirán un plus tóxico, penoso y peligroso, equivalente al 20% del haber base.
2. Los trabajadores del Servicio de Obras percibirán en el mes de julio de cada año una bolsa de vacaciones de 60.000 ptas.
3. El plus convenio mensual fijado para todos los trabajadores en 3.000 ptas. será de 13.307 ptas., para los del Servicio de Obras.

Además de lo anterior, de dicho convenio hay que destacar lo siguiente:

- Todo el personal incluido en el mismo percibirá tres pagas extraordinarias en los meses de marzo, junio y diciembre por importe de las retribuciones básicas (haber base y antigüedad) y premios por jubilación, primando la anticipación en la misma con una bolsa y 5.000 ptas. por año que falte para la edad de jubilación obligatoria.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Su art. 17 regula la excedencia voluntaria de los trabajadores, mejorando las condiciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por cuanto pueden solicitar aquélla quienes tengan una antigüedad de al menos seis meses (el ET fija un año), y por un plazo no inferior a seis meses ni superior a diez años (el ET contempla un período no inferior a dos años ni superior a cinco).

En la elaboración de nóminas y operaciones asociadas al pago de retribuciones se constatan las siguientes irregularidades, deducidas del análisis de las retribuciones del mes de junio de 1998 (114 perceptores: 41 funcionarios, 28 personal laboral fijo y 45 personal laboral eventual) y de los distintos registros contables:

1. Se incumple lo establecido en la Orden de 30 de julio de 1992, en cuanto que no se elabora una nómina para cada tipo de personal ni un resumen general de la misma, ni existe constancia de sus variaciones. Los únicos documentos emitidos son los recibos individuales y un resumen mensual en el que constan los importes íntegros, las deducciones y el líquido, aunque este último documento no está fiscalizado por el Interventor ni firmado por ningún responsable municipal.
2. Las nóminas no están contabilizadas, de tal forma que los créditos definitivos del capítulo 1 ascienden a 324 millones de ptas. y las obligaciones reconocidas a 12 millones de ptas. (el 4%). De igual modo no se contabilizaron los importes en concepto de las retenciones practicadas a los trabajadores por el IRPF, las cuotas a la seguridad social, tanto a cargo del Ayuntamiento como de los trabajadores, ni los anticipos y retenciones judiciales.
3. Respecto a las gratificaciones por horas extraordinarias, contempladas en los arts. 12 y 13 del convenio, se establece expresamente su supresión, con carácter general, a excepción de los servicios extraordinarios en casos de siniestros imprevistos. No obstante, de la información facilitada se deduce que al menos cuarenta y siete trabajadores percibieron horas extraordinarias; de ellos, dieciocho funcionarios (casi todos Policías Municipales) y cuatro trabajadores del Servicio de Obras superaron las 80 horas anuales, límite legal fijado por el ET.
4. Siete trabajadores, pertenecientes al personal laboral, percibieron cantidades fijas mensuales en concepto de "incentivo de productividad", no contemplado en el convenio, y cuya cuantía osciló entre 1.289 y 27.259 ptas.
5. El Ayuntamiento ha concedido la compatibilidad para el ejercicio de una segunda



actividad a dos funcionarios, percibiendo cada uno de ellos en concepto de complemento específico importes superiores al 30% de la retribución básica, límite máximo que permite la compatibilidad, por lo que se incumple el art. 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 1992.

5.4. ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

Los saldos acreedores por deudas con entidades financieras presentaban la siguiente composición al inicio y cierre del ejercicio fiscalizado:

(Millones de ptas.)		
	1-1-1998	31-12-1998
Préstamos ¹⁹	339,5	322
Operaciones de tesorería	162,0	162
TOTALES	501,5	484

Respecto a las partidas que configuran este endeudamiento hay que señalar lo siguiente:

1. El Pleno del Ayuntamiento, en sesiones de 20 de mayo y 2 de junio de 1997, acordó refinanciar la parte de los préstamos a largo plazo que, por su antigüedad, mantenían tipos de interés más elevados, alcanzando el principal pendiente de amortizar de aquéllos 123,3 millones de ptas., de los que 73,3 estaban concertados con el Banco de Crédito Local (BCL) y los restantes 50 con Caja Duero, habiéndose solicitado la preceptiva autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, que fue concedida el 29 de agosto de ese año.

La primera operación se refinanció con el mismo BCL y la segunda con Caja Madrid, aunque ésta última no se realizó tal y como fue aprobada y autorizada, debido a que los 50 millones de ptas., importe del préstamo concedido, no se destinaron a amortizar la deuda con Caja Duero (anteriormente denominada Caja de Ahorros de Salamanca y Soria), sino que esta Entidad (Caja Duero), a pesar de la orden recibida del Ayuntamiento, aplicó gran parte de este importe a la cancelación de dos operaciones de tesorería vencidas en su Entidad, y solo amortizó el préstamo nº 456.170.8, por importe de 4.372.919 ptas. Respecto a estas operaciones de tesorería, el Ayuntamiento no ha aportado ningún documento justificativo de las mismas, desconociendo sus condiciones

¹⁹ En el anexo 2 se relacionan los préstamos concertados vigentes a 31-12-1998.



TRIBUNAL DE CUENTAS

e importes.

Este proceder ha originado el incumplimiento de los términos de la autorización dada por el Ministerio de Economía y Hacienda, así como de los acuerdos plenarios municipales y además, según pone de manifiesto el Interventor en el informe de aprobación del presupuesto del ejercicio 1998, la falta de consignación presupuestaria en ese ejercicio para atender al pago de los intereses y del principal de los préstamos no amortizados.

2. En el ejercicio 1998 las previsiones de ingresos en concepto de préstamos ascendieron a 80 millones de ptas., aunque no se reconocieron derechos por importe alguno. No obstante, el Ayuntamiento formalizó una operación de Leasing a cinco años con la Caja Rural de Zamora por importe de 1 millón de ptas., de la que no se ha dispuesto de información sobre el bien que financia ni figura contabilizada. Los gastos originados por esta operación en 1998 se elevaron a 46.345 ptas. por pago de intereses y 128.687 ptas. en concepto de amortización.
3. Las cuatro operaciones de tesorería concertadas en 1998 (84 millones de ptas., con el Banco Herrero, 29 millones ptas., con Caja Madrid, y 25 y 24 millones de ptas. con Caja Duero) se suscribieron para cancelar otras vigentes, por lo que las mismas constituyen auténticas operaciones de crédito, vulnerándose el art. 52 de la LHL, que establece que aquéllas tendrán como finalidad exclusiva la de atender necesidades transitorias de financiación. Al respecto hay que señalar, además, que los intereses devengados por estas operaciones ascendieron a 9,5 millones de ptas., y representaron el 30% de los gastos financieros del ejercicio, por lo que deberían ser tenidos en cuenta en el cálculo de la carga financiera global.

A su vez, la operación de tesorería de 84 millones de ptas. tiene su origen en otra anterior de 200 millones de ptas. que mantenía el Ayuntamiento con dicha Entidad financiera y que en el ejercicio 1997, se transformó en un préstamo a largo plazo por 116 millones de ptas. y en la citada operación de 84 millones de ptas., en virtud de lo señalado en la Disposición transitoria quinta de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otra parte, en el ejercicio 1998 el Ayuntamiento solicitó nueve anticipos sobre los recursos domiciliados en el BCL por un importe global de 116,5 millones de ptas., que originaron unos gastos financieros de 1,7 millones de ptas., y de los que restaban por devolver a 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado 21 millones de ptas. Para su contratación, los informes emitidos por el Interventor ponían de manifiesto que estos



anticipos constituían auténticas operaciones de tesorería y que no se podían formalizar al superar ya el límite legal del 30% de los recursos liquidados. No obstante, por Decreto de Alcaldía se ordena que se firmen las certificaciones remitidas por la entidad para su contratación y se llevan a efecto todas estas operaciones.

4. Los gastos originados por endeudamiento financiero en el ejercicio 1998, cuantificados en la fiscalización, ascendieron a 31,7 millones de ptas. en concepto de intereses y 18,5 millones de ptas. por amortización, mientras que los contabilizados por estos conceptos (capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos) únicamente ascendieron a 0,4 y 0,1 millones de ptas., respectivamente. Por otra parte, estos gastos superaron las consignaciones presupuestarias de estos capítulos en 2,6 y 5,5 millones de ptas., respectivamente.

Hay que destacar, además, que el Ayuntamiento mantiene distintos avales con entidades financieras para garantizar tanto sus aportaciones a los Planes provinciales a la cooperación de obras y servicios de competencia municipal, como sus deudas con IBERDROLA y con la Seguridad Social, ascendiendo su importe, a 31 de diciembre de 1998, a 92,4 millones de ptas., con un coste financiero en el ejercicio de 2 millones de ptas.

5.5. ACREEDORES

Las obligaciones pendientes de pago al cierre del ejercicio fiscalizado, según el "Listado de obligaciones pendientes del 1 de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1998" facilitado por el Ayuntamiento, ascendieron a 153,4 millones de ptas. No obstante, dicho saldo no ofrece la suficiente fiabilidad por lo siguiente:

1. Dado que el Ayuntamiento carece de contabilidad patrimonial, no se dispuso de las cuentas de acreedores de presupuestos corriente y cerrados ni del estado demostrativo de obligaciones a pagar de presupuestos cerrados, debido a que la agrupación de ejercicios cerrados está sin contabilizar.
2. La liquidación del presupuesto del ejercicio 1998 presenta unos importes pendientes de pago para ese ejercicio de 139 millones de ptas., restando por contabilizar un elevado número de operaciones. El hecho de que el mencionado listado no agrupe la deuda por ejercicios impide, igualmente, verificar si esas cantidades se encuentran incluidas en el mismo.
3. En la fiscalización se ha constatado la existencia de deudas pendientes no incluidas en el precitado listado y anteriores a 31 de diciembre de 1998, en las que el Ayuntamiento



TRIBUNAL DE CUENTAS

manifiesta que se abonaron en los años 1999 y 2000, por lo que se deduce que aquél no está ciertamente referenciado a la fecha que se indica.

4. De la circularización efectuada a los acreedores se constata la no inclusión en contabilidad de una parte de las deudas y, por el contrario, la anotación en cuentas de saldos con proveedores con los que no existía deuda alguna, como es el caso de una empresa²⁰ que aún cuando figuraba con un saldo acreedor de 1,1 millones de ptas., resultado del reconocimiento de dos facturas, éstas se anularon en el mes de mayo de 2000, contabilizándose la anulación con fecha 31 de diciembre de 1998 y justificando tal hecho en que no se había prestado el servicio.
5. La Comisión de Gobierno de 2 de febrero de 1998 acordó el abono de dos facturas reclamadas por una empresa, correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, por importe de 1,6 millones de ptas., no incluidas en el listado de obligaciones pendientes, y de las que no consta su reconocimiento ni pago. La empresa solicitaba, a su vez, el pago de intereses por 1,4 millones de ptas., que el Ayuntamiento acordó no asumir hasta que se reclamaran judicialmente.
6. El 6 de julio de 2000, la Agencia Tributaria notifica al Ayuntamiento una deuda que este mantiene con el Consejo Superior de Deportes, correspondiente al año 1995, por importe de 27 millones de ptas., que en caso de no hacer efectiva lo compensaría de oficio. Esta deuda tampoco figura contabilizada.
7. Según informe del Interventor y Tesorero de 8 de junio de 1999, la deuda con proveedores a esa fecha ascendía a 190 millones de ptas., de las que únicamente se imputaban al ejercicio 1998 la cantidad de 59 millones de ptas., cifrando las deudas no contabilizadas en 19,7 millones de ptas. Por otra parte, en dicho informe se cuantificaron las deudas con Organismos Oficiales en 118,3 millones de ptas. (Consorcio Toro La Guareña, 30,5 millones ptas., Seguridad Social -aplazamiento-, 31,8 millones ptas., Hacienda Pública, 14 millones ptas., y Diputación provincial -Planes provinciales-, 42 millones de ptas.), importes que tampoco constan contabilizados.

Respecto a la deuda con la Hacienda Pública, se compensó en el mes de octubre de 1999 con los fondos procedentes por la Participación en los Tributos del Estado, no teniendo conocimiento de que los restantes saldos se hayan cancelado.

²⁰ Corresponde a Electrónica Rosete, factura nº 151/98, por importe de 642.266 ptas., y factura 152/98, por importe de 504.728 ptas., estando ambas facturas conformadas por el Concejal de Cultura.



Analizada una muestra de 50 acreedores, por valor de 122,7 millones de ptas. (el 80% del importe pendiente), con su correspondiente soporte documental y la confirmación de los saldos por parte de aquéllos, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. De las 32 contestaciones recibidas, que suponen un importe de 20,2 millones de ptas., únicamente en diez casos (6,5 millones de ptas.) coincidieron los saldos del Ayuntamiento con los notificados por los proveedores; no obstante en dos de ellos el Ayuntamiento no aportó los justificantes suficientes que avalen dichos saldos.
2. En los 22 casos con saldos no coincidentes, la deuda contabilizada por el Ayuntamiento asciende a 13,7 millones de ptas., y la notificada por los acreedores a 31,6 millones de ptas., siendo inferior ésta última en cuatro casos. Asimismo, los saldos acreedores, según el Ayuntamiento, no están soportados por sus correspondientes justificantes, bien parcialmente, o en su totalidad en 12 casos.
3. De los 18 acreedores que no contestaron, cuyo saldo según el Ayuntamiento ascendía a 102,5 millones de ptas., en 7 casos, por importe de 95 millones de ptas., el Ayuntamiento no aportó los justificantes necesarios para soportar esos saldos. Entre ellos destaca la deuda con la empresa IBERDROLA, S.A., por 90,8 millones de ptas.

6. CONTRATACIÓN

La fiscalización se ha realizado sobre los dos únicos expedientes de contratación de obras tramitados en el ejercicio 1998 (abastecimiento y saneamiento, y urbanización, adjudicados en 61,9 y 21,3 millones de ptas.) y sobre el contrato de prestación de servicios del Arquitecto director de aquéllas, que, aunque fue formalizado con anterioridad al ejercicio fiscalizado, su análisis se ha llevado a efecto debido a las irregularidades detectadas en la ejecución de las obras, que se señalan en los posteriores epígrafes de este Informe.

La coincidencia cronológica en la tramitación de los expedientes de obras, la similitud en las actuaciones municipales, la adjudicación al mismo contratista y el hecho de que aquéllas se encuentren incluidas en la anualidad de 1998 del Programa Operativo Local y de los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y de red viaria local, respectivamente, determinan la conveniencia de señalar conjuntamente los resultados de la fiscalización en las fases correspondientes a la preparación y adjudicación de los contratos, sin perjuicio de particularizar las mismas en relación con la ejecución material de las obras.



6.1. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO, Y URBANIZACIÓN

En el análisis de estos expedientes se ha observado lo siguiente:

1. Se acude al supuesto de *razones de interés público*, recogido en el art. 72 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), para justificar su tramitación urgente, interpretando como tal interés público la necesidad de adjudicar en breve plazo los contratos, a efectos de obtener la subvención de la Diputación Provincial de Zamora, previa comunicación de la misma al Ayuntamiento. Sin embargo, tal circunstancia no resulta justificada, por los siguientes motivos:
 - a) Casi ocho meses después de que el Ayuntamiento acepte las obras, su inclusión en los correspondientes planes y la puesta a disposición de la Diputación Provincial de los terrenos necesarios para acometerlas, se solicita por aquél la delegación de competencias para llevar a cabo su contratación y dirección²¹, sin que se justifique el cambio del criterio municipal, máxime dada la restricción de plazos para la tramitación de los expedientes que dicho cambio conlleva, al tratarse de obras que necesariamente deben iniciarse en la anualidad a que se refiere la subvención.
 - b) La consideración por parte del Ayuntamiento de que obtener la subvención es una razón de interés público justificativa de la tramitación urgente, además de resultar contradictoria con la propia actuación municipal reseñada anteriormente, constituye una inadecuada interpretación del art. 72 de la LCAP, que se funda en la aparición de acontecimientos imprevisibles o de difícil previsión que aconsejen acelerar la tramitación del expediente contractual, lo que resulta incompatible en este caso, dado que las obras se encuentran incorporadas a planes o programas previamente determinados para un ejercicio específico²².
 - c) La celeridad en la tramitación de los expedientes no se corresponde con el ritmo de comienzo y terminación de las obras, al haberse detectado amplios retrasos en la

²¹ La ejecución de estos Planes corresponde a las Diputaciones provinciales, sin perjuicio de la posibilidad de que la asuman los Municipios afectados, siempre que así lo soliciten, según lo dispuesto en el art. 33 del Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril.

²² El Secretario del Ayuntamiento, en su informe de 7 de agosto de 1998 sobre la interpretación que debe darse al concepto de "por razón de interés público", a efectos de acelerar la adjudicación, señala que *al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, su apreciación es más bien una cuestión política*.



ejecución, que se exponen en este Informe.

2. Los pliegos no determinan la clasificación exigible al contratista, difiriéndose tal concreción al anuncio de licitación. Asimismo, en relación con el expediente de las obras de “abastecimiento y saneamiento” que, en el citado anuncio, se exige al contratista clasificación en el grupo E, subgrupo 1 y categoría e), cuando según la anualidad media de dicho contrato, y a tenor de lo establecido en la Orden de 24 de noviembre de 1982, la categoría exigible es la d).
3. La forma en que se ha llevado a cabo la adjudicación de estos expedientes lleva a deducir una predeterminación del adjudicatario, por los siguientes motivos:
 - a) No consta la fecha de presentación de las proposiciones de los demás licitadores participantes en los procedimientos selectivos.
 - b) No se acredita que los actos de apertura de plicas tuvieran carácter público, como exigía el art. 83 de la LCAP.
 - c) Las propuestas se presentan por el adjudicatario fuera del plazo establecido –13 días naturales a partir del siguiente al del anuncio de licitación²³, que en ambos casos es de 17 de agosto de 1998, constando como fecha de presentación de las indicadas proposiciones el 31 de ese mes– admitiéndose, sin embargo, las mismas y omitiéndose cualquier referencia al respecto en las actas de apertura de plicas.

6.2. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

En el análisis de ésta se ha observado lo siguiente:

1. Las obras adjudicadas, con un plazo de ejecución de nueve meses, se iniciaron en octubre de 1998, fecha del acta de comprobación de replanteo y de expedición de la 1ª certificación, por lo que en principio deberían haber terminado en julio de 1999. Sin embargo, en marzo de ese año, alegando circunstancias climatológicas adversas durante los tres meses anteriores, se solicita una prórroga de tres meses, concediendo la

²³ Respecto al contenido de las alegaciones del Alcalde durante el período fiscalizado hay que señalar que en los anuncios de licitación de estas obras, publicados en el Boletín Oficial de la Provincia el 17 de agosto de 1998, se señala que las proposiciones se presentarán “en el Registro del Excmo. Ayuntamiento de Toro, en horario de 9 a 14 horas, durante el plazo de trece días naturales a contar desde el siguiente de la publicación de este anuncio”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Corporación una ampliación del plazo de un mes y medio, esto es, hasta agosto de 1999, siendo de destacar lo siguiente:

- a) El plazo así ampliado resulta incumplido al expedirse la certificación nº 9 y última en el mes de noviembre, esto es, tres meses después del concedido.
 - b) Entre la expedición de la penúltima y de la última certificación transcurren cinco meses, sin que se justifiquen las circunstancias que motivan este retraso, máxime si se tiene en cuenta que en la penúltima, de junio de 1999 –de fecha anterior a la finalización del plazo de ejecución originario– se acredita obra ejecutada por la casi totalidad del importe de adjudicación, ya que sólo faltan por certificar 424.383 ptas. de los 61,9 millones de ptas. de aquél, circunstancia que deja sin justificación material tanto la solicitud como la concesión de la prórroga.
2. De las doce calles determinadas sobre las que se ha de realizar la nueva red de saneamiento y abastecimiento de agua potable (objeto de estas obras según la Memoria del proyecto inicial) en las ocho primeras certificaciones, de las nueve que constan en el expediente, sólo se acredita obra ejecutada en relación con siete de aquéllas. Sin embargo, el importe total certificado coincide casi exactamente con el presupuesto de adjudicación, lo que se debe a que en las certificaciones se compensan los notables incrementos de las unidades de obra ejecutadas²⁴ con la no ejecución de partidas previstas, realización de menos unidades de obra que las proyectadas y disminución o desaparición en certificaciones posteriores de partidas acreditadas con anterioridad como ejecutadas por un determinado importe.
 3. Simultáneamente a la ejecución de las obras se redacta un proyecto modificado en el que se prevé:
 - a) Suprimir del objeto del contrato cualquier actuación sobre cuatro de las doce calles inicialmente previstas (de algunas de las cuales se había certificado obra por importe de hasta 6 millones de ptas.).
 - b) Incluir actuaciones sobre una nueva calle.
 - c) Añadir dos nuevos capítulos a los establecidos inicialmente –capítulo IV (Canalizaciones) por 3,4 millones de ptas., y capítulo V (Varios), por 2,5 millones

²⁴ Al respecto hay que destacar que resulta relevante la partida 2.11, prevista en 200 unidades por importe total de 471.400 ptas., que, sin embargo, se certifica en 4.132 unidades por un importe de 9,7 millones de ptas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

de ptas.

- d) Variar los importes de los tres capítulos inicialmente previstos. Así, el I (Excavaciones) disminuye en 918.000 ptas., el II (Hormigones y Pavimentos) aumenta en 18,5 millones de ptas. y el capítulo III (Abastecimiento y Saneamiento) se minora en 23,5 millones de ptas.

Este proyecto no consta haber sido aprobado ni tramitado; sin embargo, del análisis de la 9ª y última certificación que consta en el expediente se deduce una anómala ejecución del mismo por vía de hecho, al acreditarse como ejecutadas partidas correspondientes a los dos nuevos capítulos introducidos, así como otras relativas a actuaciones sobre la nueva calle incorporada al objeto de estas obras.

- 4. Con independencia de lo anterior, la indicada certificación nº 9 supone en sí misma una modificación de hecho sobre el proyecto inicial e incluso sobre lo previsto en el modificado, dando lugar a incertidumbre sobre la obra realmente ejecutada, por los siguientes motivos:

- a) Existen 17 partidas cuyo importe disminuye en relación con la certificación nº 8 por un total de 16 millones de ptas., sin que dicha minoración se deba a una ejecución conforme con el proyecto modificado, ya que se reducen, incluso, unidades de obra correspondientes a partidas previstas en éste en relación con determinadas calles que se mantienen en el mismo y que anteriormente habían sido acreditadas como ejecutadas.
- b) Se suprimen partidas acreditadas como ejecutadas en anteriores certificaciones hasta un total de 13 millones de ptas., resultando significativo que algunas de aquéllas se certificaron por importes que alcanzan hasta los 6 millones de ptas.

Esta incertidumbre se acrecienta por el hecho de que existen datos contradictorios en el expediente sobre la recepción de las obras; así, figura un acta de recepción firmada por el Alcalde en representación del Ayuntamiento a pesar de las irregularidades y modificaciones de hecho acaecidas durante su ejecución, y un certificado del Secretario municipal acreditando la inexistencia de la misma, sin que conste, sin embargo, su liquidación.

6.3. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN

Las obras adjudicadas con un plazo de ejecución de seis meses comienzan irregularmente



TRIBUNAL DE CUENTAS

a certificarse en enero de 1999, cuando la comprobación del replanteo –momento a partir del cual se computa formalmente el comienzo de las obras, a tenor de lo previsto en el art. 142 de la LCAP-, se efectuó en el mes de octubre de 1998, lo que supone una paralización injustificada del inicio material durante tres meses, esto es, la mitad del plazo previsto para su ejecución, que finaliza en abril de 1999. No obstante lo anterior, a falta de un mes para la conclusión del citado plazo se solicita por el contratista una prórroga de tres meses, alegando circunstancias climatológicas adversas durante los tres meses anteriores, concediendo la Corporación una ampliación de un mes y medio sobre el inicialmente previsto, lo que supone que las obras deberían terminar en mayo de 1999, siendo de destacar lo siguiente:

1. Durante los meses de febrero y marzo no se expide certificación alguna, de lo que se deduce una paralización de hecho de las obras hasta la solicitud formal de prórroga, circunstancia que denota la deficiente dirección y supervisión de las mismas.
2. Se incumple el plazo de ejecución ampliado, ya que las dos últimas certificaciones que constan en el expediente son de fecha posterior al de finalización de aquél, sin que consten las razones que motivan esta circunstancia.
3. Entre la expedición de la penúltima y la última certificación transcurren injustificadamente cinco meses, resultando en este sentido relevante que tan sólo de una a otra queden por certificar 1.781 ptas. de los 21,3 millones de ptas., que constituyen el importe de adjudicación del contrato. Esta circunstancia, unida al hecho de que tan sólo consten expedidas cinco certificaciones cuando el plazo de ejecución inicialmente previsto era de seis meses, deja sin justificación material la solicitud y la posterior concesión de prórroga.

Durante la ejecución de las obras se redacta un proyecto modificado que, como en el expediente anterior, no consta aprobado ni tramitado, aunque sí ejecutado por vía de hecho, según se deduce del análisis de la 5ª certificación, que acredita exactamente lo previsto en aquél, siendo de destacar lo siguiente:

1. Su objeto, según la Memoria, es la ejecución del soterramiento de las redes de telefonía y eléctrica, introduciéndose al efecto un nuevo capítulo, no previsto en el proyecto inicial, de canalizaciones por 2,8 millones de ptas. Sin embargo, la Memoria del proyecto original ya preveía ejecutar las canalizaciones, tanto de electricidad como de telefonía, de lo que se deduce que la no inclusión de ese capítulo supone una deficiente proyección inicial de las obras, que se trata posteriormente de paliar a través de una modificación, cuya justificación no puede quedar amparada en alguna de las causas



previstas en el art. 102 de la LCAP (necesidades nuevas o causas imprevistas).

2. Resulta injustificada la disminución del importe de los tres capítulos previstos en el proyecto inicial, tanto en relación con el objeto de la modificación anteriormente señalada como por la forma en que la citada minoración se lleva a cabo en el proyecto modificado y se materializa en la 5ª y última certificación que consta en el expediente. Así:

- a) El capítulo I (Excavaciones) disminuye como consecuencia de la minoración y, en algún caso, de la supresión de determinadas unidades de obra inicialmente previstas²⁵.
- b) En el Capítulo II (Hormigones y pavimentos), a pesar de la introducción de partidas no previstas, su disminución obedece a la supresión de todas las unidades de obra de determinadas partidas establecidas en relación con una de las zonas sobre las que se han de ejecutar aquéllas²⁶.
- c) El importe previsto para el Capítulo III (Saneamiento e Infraestructura) en 2,3 millones de ptas. pasa a ser de 317.116 ptas., como consecuencia de la supresión de la totalidad de las partidas previstas y certificadas anteriormente, con excepción de una de ellas respecto a la que se reduce el número de unidades de obra. La modificación realizada en este capítulo resulta especialmente relevante en relación con alguna de las supresiones efectuadas, como es el caso de las tuberías de saneamiento, dado que la Memoria del proyecto inicial indicaba la necesaria sustitución de la red de saneamiento de pluviales –con el tipo de tubería que se suprime en la modificación- ya que era obsoleta y se encontraba en mal estado de conservación, lo que provocaba problemas de filtraciones en los inmuebles colindantes, de lo que se deduce la inexistencia de un criterio de actuación concreto que, en aras del interés público, justifique y sirva de pauta a seguir en la ejecución de estas obras.

En la ejecución del contrato es de destacar, asimismo, que:

²⁵ Así, en el proyecto inicial la partida 1.02 "Demolición solera de hormigón 10 cms. comp." aparecía con un importe de un millón de ptas. y con unidades en la Travesía Carlos Pinilla y la Avda. Luis R. de Miguel, y en el proyecto modificado figura por importe de 608.402 ptas. y con unidades de obra relativas sólo a la última de las calles citadas.

²⁶ En concreto, se introducen tres nuevas partidas por importe total de 1,1 millones de ptas.; sin embargo, el capítulo disminuye en 527.354 ptas., como consecuencia de la supresión de todas las unidades de obra de la mayoría de las partidas de la Travesía Carlos Pinilla.



TRIBUNAL DE CUENTAS

1. No constan realizadas la recepción y liquidación de las mismas, no pudiendo, en consecuencia, pronunciarse el Tribunal de Cuentas sobre las definitivamente realizadas²⁷.
2. Los abonos de las certificaciones de obra, al igual que en el expediente anterior, se efectúan superando ampliamente el límite previsto en el art. 100.4 de la LCAP, con el consecuente perjuicio que ello puede, eventualmente, generar a los fondos públicos del Ayuntamiento como consecuencia de la obligación de éste al pago de los intereses por la demora producida.
3. En julio de 1999, el Ayuntamiento abonó a un suministrador 2,2 millones de ptas. en concepto de suministro de piedra caliza y material de obra de la Calle Corredera, del que es de resaltar lo siguiente:
 - a) No guarda relación alguna con el objeto del contrato de urbanización previsto en el proyecto aprobado por el Ayuntamiento.
 - b) No se ha formalizado contrato alguno que pudiera originar dicha obligación, sin que conste, además, justificación de la petición por el Ayuntamiento de dichos materiales y su correspondiente entrega, así como la realización de las obras a las que aquéllos estuvieran destinados.

6.4. CONTRATO CON EL ARQUITECTO DIRECTOR DE LAS OBRAS

Este contrato se formalizó en 1993, siendo objeto de sucesivas prórrogas, continuando el Arquitecto prestando estos servicios durante el desarrollo de la fiscalización.

²⁷ El Alcalde actual, en el escrito remitido una vez transcurrido el plazo para formular alegaciones, envía el acta de recepción y la certificación nº 5 y final, que ya habían sido facilitadas durante la fiscalización. Respecto de las mismas hay que señalar lo siguiente:

- a) La recepción de las obras no puede considerarse como tal, al no estar firmada el acta correspondiente, de 26 de noviembre de 1999, por el representante del Ayuntamiento, que asistió a aquélla según consta en dicho acta.
- b) La denominada "liquidación" por el Arquitecto director, en su informe de 30 de marzo de 2001, es la certificación nº 5 y final de las obras, expedida el mismo día que el acta de recepción señalada anteriormente, que no supone una medición general de las obras realizadas, al incluir la ejecución de nuevas unidades, como se pone de manifiesto en otro párrafo de este Informe.



6.4.1. Expediente contractual

En la tramitación del expediente se ha observado lo siguiente:

1. Se fundamenta en un informe realizado por una empresa externa, a la que se encomienda el estudio de la reorganización administrativa de la Corporación, en el cual, sin embargo, se aconseja “*establecer una plaza de Arquitecto estable y permanente*”, esto es, mediante la correspondiente incorporación en plantilla, a fin de evitar, dadas las necesidades del servicio, la situación existente de un Arquitecto ajeno contratado por aquélla.
2. Se redactan y aprueban dos pliegos de condiciones diferentes como consecuencia de las observaciones al primero efectuadas por el Colegio Oficial de Arquitectos de León, Delegación de Zamora, respecto a los que cabe destacar lo siguiente:
 - a) En ninguno de ellos se determinan los criterios que deben servir de base para la selección del adjudicatario.
 - b) En ambos pliegos se establece el derecho preferente del adjudicatario para la redacción de proyectos de urbanización cuando se ejecute la misma con arreglo al sistema de cooperación²⁸.
 - c) En el segundo se dejan parcialmente indeterminadas, en perjuicio de los intereses municipales, las condiciones en que se ha de ejecutar el contrato, al referirse la fijación del horario para la prestación de los servicios al mutuo acuerdo con el adjudicatario.
3. El Ayuntamiento acuerda, junto a la aprobación del segundo pliego, la declaración de urgencia en la tramitación del expediente, con la única justificación de la pronta finalización del plazo del contrato de prestación de servicios del Arquitecto, hasta ese momento vigente y, por tanto, de una circunstancia no prevista a tales efectos en el art. 116 del Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, máxime habiéndose solicitado previamente un estudio que determinara la forma correcta para la cobertura de tales servicios, a la vista del cual lo más recomendable para el interés público hubiera sido prorrogar el contrato vigente, crear una plaza en la plantilla del

²⁸ En el sistema de cooperación, los propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización.



Ayuntamiento y concretar las bases para su convocatoria pública.

4. La celeridad en la tramitación del expediente da lugar a la presentación al concurso de cinco proposiciones fechadas y fundamentadas en el primer pliego y, por tanto, en relación con condiciones diferentes a las definitivamente aprobadas, procediéndose a la aceptación de las mismas y constando tan sólo en relación con uno de esos licitadores la comunicación por el Ayuntamiento de la existencia de un segundo pliego, a efectos de que, en su caso, efectuara las oportunas modificaciones a su propuesta.
5. De las treinta y seis ofertas presentadas, sólo se procede a la valoración de nueve de ellas, en virtud de una injustificada preselección, cuya procedencia y criterios que le han de servir de base no constan previstos en los pliegos, lo que implica una vulneración de los principios de publicidad y concurrencia y una actuación municipal que deja carente de garantías jurídicas la igualdad de trato entre los licitadores. Dicha circunstancia se ve agravada por el hecho, anteriormente señalado, de la falta de determinación en los pliegos de criterios para la adjudicación del concurso, la cual se efectúa sobre los licitadores preseleccionados en virtud de una valoración efectuada a través de criterios y puntuaciones (respecto a los que se desconoce quién los determina y en base a que consideraciones) entre los que destaca el relativo a la *presencia o aspecto físico*, contrario al art. 14 de la Constitución Española y, por tanto, a la mínima objetividad básica aplicable, ya no sólo al procedimiento contractual sino a cualquier tratamiento que debe darse a los ciudadanos.
6. La formalización del contrato resulta anómala, fundamentalmente, por dos motivos:
 - a) Con carácter previo a la misma, el adjudicatario presenta una propuesta respecto a la forma de prestación de servicios, por encargo del Ayuntamiento “conforme a los puntos contenidos en el pliego de condiciones de 10 de marzo de 1993” (lo que resulta irregular al haber quedado sustituido por el pliego aprobado posteriormente el 29 de abril) en la que propone un horario de 11 a 15h., tres días semanales (lunes, miércoles y viernes), con posibilidad de ampliación si el Ayuntamiento lo considera insuficiente. Sin embargo, el documento de formalización reduce, injustificadamente, dicho horario, considerándolo, además, flexible y negociable con el adjudicatario.
 - b) Existe contradicción de fechas en el propio documento, pues comienza con la expresión “En Toro (Zamora) a 17 de junio de 1993” y finaliza con la indicación “se firma el presente contrato en Toro a dieciséis de junio de 1993”.



6.4.2. Consecuencias jurídicas del contrato

El vínculo formalizado entre el Arquitecto y el Ayuntamiento es un híbrido entre la prestación de servicios característica del personal propio de la Administración Pública y el resultante de un contrato administrativo especial de asistencia técnica o de trabajos específicos y concretos no habituales, sin que llegue a enmarcarse específicamente en uno u otro, por lo siguiente:

1. Los servicios que se contratan son de naturaleza administrativa y, sin embargo, las condiciones para la prestación de aquéllos establecidas en los pliegos y recogidas en el documento de formalización del contrato, tales como la amplitud del objeto de los servicios que abarca *-cualquier cometido, dentro de su competencia profesional que sea de interés municipal-* la continuidad de su prestación *-mediante su presencia física en las dependencias del Ayuntamiento con fijación de un determinado horario-*, la estipulación de una retribución anual, la incapacitación para el ejercicio privado de la profesión en el término municipal de Toro durante el plazo de vigencia del contrato *-lo que supone un régimen de exclusividad en su relación con el Ayuntamiento-*, y la duración indefinida del contrato *-al establecerse un plazo inicial de un año prorrogable por años sucesivos-*, son condiciones propias del personal al servicio de las Entidades Locales, el cual, según el art. 89 de la LRBRL, estará integrado por funcionarios de carrera, contratados laborales y personal eventual para puestos de confianza y asesoramiento especial, cuyos servicios en ningún caso se rigen por la normativa contractual, a la que se remite este contrato, estando además prohibido expresamente por la Disposición Transitoria Octava.1 de la LRBRL la contratación de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo, anteriormente regulada por el Decreto 1742/1966, de 30 de junio, cuando concurrieran circunstancias extraordinarias y urgentes.
2. En cuanto al régimen legal aplicable, se efectúa una remisión a la normativa contractual administrativa, concretamente al Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre y TRRL, sometiéndose para la interpretación, ejecución o resolución de las controversias que se pudieran producir entre las partes a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Asimismo, el Ayuntamiento considera el contrato como administrativo especial²⁹, sin que, sin embargo, se haga alusión alguna

²⁹ Según se pone de manifiesto en el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 13 de mayo de 1993, por el que se desestiman las alegaciones formuladas al pliego de 29 de abril por parte del anterior Arquitecto, en el que se defiende



TRIBUNAL DE CUENTAS

al Decreto 1005/1974, de 4 de abril (D 1005/1974), y a los Reales Decretos 1465/1985, de 17 de julio y 2357/1985, de 20 de noviembre, que regulaban los contratos de asistencia técnica y de trabajos específicos y concretos no habituales.

Además, se establecía la posibilidad de prorrogar la duración del contrato de forma indefinida, lo cual no cabía en relación con el contrato de Trabajos específicos y se admitía, pero con carácter excepcional, respecto a los de asistencia técnica.

3. El único informe emitido, relativo a la existencia de consignación presupuestaria para hacer frente a los gastos derivados de esta prestación de servicios, los considera como gastos de personal propio de la Corporación, concretamente de laboral fijo, al referirse a la partida 432.130.01. Sin embargo, los devengos generados por sus servicios no se imputan al concepto señalado, sino que, a través de una combinación de dos tipos de sistemas retributivos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos (PCAGCEST), aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de marzo de 1972, aplicable a los contratos de asistencia técnica, de conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria primera del D 1005/1974, se efectúan de la siguiente forma:

- a) Las mensualidades correspondientes a la retribución anual -relativa a la forma de valoración de "Tanto Alzado" prevista en la cláusula 32 del PCAGCEST-, se imputan al capítulo 2, concretamente al concepto 227 (*trabajos realizados por otras empresas*).
- b) Los honorarios por redacción de proyectos de urbanización, que, según el pliego y el documento de formalización del contrato, se le encomendarán con carácter preferente a cualquier otro Arquitecto, y cuyo importe se abonará por los particulares -y, en su caso, por el Ayuntamiento- que resulten interesados en el proceso urbanístico³⁰ (honorarios que se determinan según la forma de valoración de "Tarifas", con arreglo a cláusula anteriormente citada) se imputan al capítulo 6.

que no se trata de una contratación atípica, porque se acoge a lo establecido en los arts. 4.2º de la LCE y 7 del RGCE -preceptos relativos a los contratos administrativos especiales-.

³⁰ Es de destacar que, de forma injustificada, la parte proporcional de los indicados honorarios correspondiente a los propietarios particulares se ingresa en el Ayuntamiento en concepto de ingreso tributario.



6.4.3. Facturas emitidas por el Arquitecto

El Ayuntamiento ha abonado 25,9 millones de ptas. por las facturas presentadas por el Arquitecto en los ejercicios de 1993 a 2000, en concepto de mensualidades en que se descompone la cantidad a tanto alzado fijada como presupuesto del contrato de prestación de servicios. Además de lo anterior, constan pagadas, indebidamente, las siguientes cantidades:

1. 432.200 y 59.812 ptas. en concepto de fotocopias y dietas de desplazamiento, respectivamente, cuando éstas formaban parte del presupuesto del contrato de prestación de servicios, dado que éste debe incorporar todos los gastos precisos para el cumplimiento de las obligaciones, de conformidad con lo establecido en los pliegos y en el documento de formalización de aquél.
2. 330.000 ptas., correspondientes a las facturas –abonadas a 30 de mayo de 1994, con cargo al Capítulo 6- por honorarios de redacción de los proyectos de reparcelación de las Unidades de Actuación “UA6-5-11” y UA6-5-17, debido a lo siguiente:
 - a) De conformidad con lo establecido en el apartado D de la cláusula primera de los pliegos y del documento de formalización del contrato, dentro del objeto del mismo, retribuable mediante el tanto alzado anual se incluye “*redactar gratuitamente ... instrumentos de ... desarrollo y ejecución del Plan General (proyectos de Compensación, Cooperación, Expropiación, Urbanización, Unidad de Ejecución, etc.), que no sean exclusivamente de interés particular*”, esto es, la redacción debe ser gratuita cuando en el proceso urbanizador, independientemente del porcentaje de participación atribuible en proporción a la superficie de sus respectivos terrenos, resulten interesados los particulares y el Ayuntamiento, a diferencia de lo establecido en las cláusulas Cuarta de los pliegos y Segunda del documento de formalización, en las que se dispone que “*cuando el Ayuntamiento asuma por los particulares el desarrollo de unidades de actuación o ejecución, por el sistema de Cooperación... tendrá el Arquitecto derecho preferente a redactar los correspondientes proyectos de cooperación o de ordenación, en su caso, y a percibir los honorarios que legalmente le correspondan por la redacción de los proyectos y la dirección técnica, que serán satisfechos por los particulares afectados*”, de lo que se deduce que el Arquitecto cobrará honorarios por la redacción de proyectos urbanísticos en los que el Ayuntamiento carezca del correspondiente porcentaje.
 - b) En las facturas por honorarios de redacción abonadas por el Ayuntamiento ni siquiera consta que existan particulares afectados -como se pone de manifiesto en otras



facturas aportadas por el mismo concepto- por lo que debe entenderse que el único interesado es aquél y, por tanto, que la redacción entra dentro del objeto de prestación de servicios retribuable con cargo al tanto alzado anual y no de forma independiente mediante la aplicación de tarifas.

Asimismo, se constata la existencia de una serie de facturas emitidas por el Arquitecto, cuyo pago reclama al Ayuntamiento, que no deben ser abonadas por éste, por los motivos siguientes:

1. Las correspondientes a fotocopias, desplazamientos y suministro informático, por importes de 105.356, 24.576 y 236.785 ptas., respectivamente, que se refieren a gastos de infraestructura implícitos en el presupuesto del contrato de prestación de servicios y propios del cumplimiento de sus obligaciones.
2. Honorarios de redacción de proyectos urbanísticos en los que, o sólo aparecen como interesados los propietarios particulares, en cuyo caso aquéllos deben ser abonadas por éstos, en aplicación de las cláusulas cuarta de los pliegos de condiciones y segunda del documento de formalización del contrato, o figura el Ayuntamiento, estando entonces incluidos en el objeto de la prestación de servicios contratada y, por tanto, sin posibilidad de ser aquéllos susceptibles de retribución adicional.
3. Las relativas a honorarios de redacción del Plan Especial de Protección del Casco Histórico y el levantamiento topográfico de la Zona Este del campamento del Monte La Reina, por cuanto aquéllos están incluidos en el contrato, a tenor de las cláusulas primera de los pliegos y del documento de formalización, señaladas anteriormente.

7. CONCLUSIONES

7.1. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN

Las limitaciones de la fiscalización han condicionado los objetivos previstos en la misma (verificación de los procedimientos de control interno, análisis de si la gestión económico-financiera se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación y comprobación de la representatividad de los estados contables), destacando entre dichas limitaciones las siguientes (subapartado 1.1):

1. La carencia de un archivo unitario de expedientes, destacándose, al respecto, que los documentos acreditativos de determinadas operaciones fueron elaborados tras los



TRIBUNAL DE CUENTAS

requerimientos del Tribunal y, en consecuencia, en fechas muy posteriores a las de su efectiva realización, siendo especialmente relevante, asimismo, que las Unidades municipales (y en particular la Intervención, por su incidencia en la gestión económico-financiera) no hayan formado un gran número de expedientes, mientras que los elaborados presentan una deficiente ordenación (subapartado 2.1).

2. La no elaboración de la Cuenta General del ejercicio fiscalizado y de los precedentes desde 1995 (subapartado 1.1).
3. Aunque el Ayuntamiento tiene implantada la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, su actuación no es concordante, entre otros, con los principios contables de registro, de devengo y de imputación de la transacción, al no haberse procedido, a la conclusión de la fiscalización (noviembre de 2000), al cierre de la contabilidad de los ejercicios 1996 y siguientes y, por otra parte, a no haber anotado durante el ejercicio fiscalizado las operaciones correspondientes a presupuestos cerrados. Además, no se ha elaborado una contabilidad patrimonial, por lo que los datos para la confección de los estados de aquélla se obtienen del cierre de la contabilidad presupuestaria, operación que, por otra parte, no se ha realizado desde el ejercicio 1995 (subapartado 2.2).

7.2. SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

En su análisis se ha constatado que:

1. El Interventor municipal, a quien le corresponde en especial el control interno, no ha desarrollado sus funciones conforme a los principios y criterios establecidos en las normas reguladoras (en particular en los arts. 195 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y en el art. 4 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional), destacando en su actuación la no realización de una fiscalización sistemática previa y posterior sobre la pertinencia y oportunidad de las operaciones; la no inspección de la contabilidad de la Sociedad municipal "Radio Toro, S.A." y la no formación de un gran número de expedientes o la ordenación deficiente de los mismos (subapartado 2.1).

Asimismo, en el ejercicio de las funciones de fiscalización previa de las fases de



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejecución del presupuesto de gastos se han constatado diversas deficiencias o debilidades de carácter sustantivo o meramente formal -no presentación de facturas en el Registro General del Ayuntamiento; falta de la propuesta, autorización y disposición del gasto o certificación de existencia de crédito; e inexistencia de la aprobación de la obligación por el ordenador del gasto- (subapartado 2.4).

Por otra parte, no se ha realizado el oportuno control sobre las “órdenes de pago a justificar”, careciendo de libro específico sobre las mismas y presentando aquéllas otras deficiencias e irregularidades, entre las que destaca, por su relevancia, la falta de liquidación o cuenta justificativa de la aplicación de los fondos (subapartado 2.4).

2. Los registros de contabilidad principal, llevados por procedimientos informáticos, no están encuadrados ni foliados y en ellos no figura la diligencia acreditativa del cumplimiento de determinadas exigencias de carácter formal. Asimismo, no se ha elaborado el libro de actas de arqueo ni la mayor parte de los de la contabilidad auxiliar, constando únicamente la llevanza de los de caja y cuentas corrientes, mientras que la Tesorería únicamente elaboró un registro manual para el seguimiento de cobros y pagos en efectivo y a través de las cuentas corrientes (subapartado 2.2).
3. La carencia de registro de operaciones no permite obtener información básica para la elaboración de los principales estados que conforman la Cuenta General -balance de situación, resultado económico-patrimonial, ejecución del presupuesto y resultado del mismo- (subapartado 2.2).
4. En el ejercicio fiscalizado el Jefe del Negociado de Rentas simultaneó su cargo con el de responsable de la Oficina de Recaudación, por lo que no concurre la necesaria segregación de funciones entre la gestión de los tributos y su recaudación, con el riesgo inherente a la concentración de ambas atribuciones (subapartado 2.3). Además, en el Ayuntamiento no existe constancia alguna de que la Tesorería e Intervención municipales hayan ejercido el control sobre la gestión recaudatoria (subapartado 2.5), constatándose, respecto a esta última, lo siguiente (subapartado 2.5):
 - a) Durante una parte del ejercicio 1998 no se han expedido los documentos, así como las correspondientes notificaciones a los interesados, para el cobro de tributos en período ejecutivo (subapartado 2.5).
 - b) El responsable de la Oficina de Recaudación no ha elaborado ni rendido las cuentas, supliendo aquéllas por unos denominados “Resúmenes de gestión”, cuyo contenido presentaba diversas deficiencias, detalladas en el subapartado 2.5 de este Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5. Respecto a la utilización de cuentas restringidas para la recaudación de tributos, los responsables municipales no procedían a ingresar en aquéllas, con carácter periódico, el producto de los tributos cobrados directamente por la Oficina de Recaudación. Además, con cargo a dichas cuentas restringidas se realizaron algunos pagos directamente, sin que previamente hubieran sido depositados los fondos correspondientes en cuentas operativas, por lo que se contraviene el régimen legal aplicable a las mismas y su finalidad (subapartado 2.5).
6. La Corporación ha incurrido en diversas deficiencias e irregularidades en el seguimiento y control de los movimientos de efectivo, siendo especialmente relevante que no consta autorizada ninguna firma del Tesorero del Ayuntamiento –durante el período en que dicho cargo lo ostentó simultáneamente el propio Interventor- para la disposición de fondos de las cuentas corrientes de titularidad municipal. Además, se han incurrido en riesgos innecesarios al custodiar en la caja de efectivo cuantías significativas, debido a la recaudación a través de caja de elevados importes que, a su vez, se aplicaban directamente a la realización de pagos, aspectos que se detallan en el subapartado 2.6 de este Informe.
7. El Ayuntamiento carece de un Inventario actualizado de bienes, al no haber procedido –salvo en 1996- a las pertinentes rectificaciones anuales a partir del último elaborado y tomado como referencia, a pesar de que el mismo, elaborado en 1959, tiene una antigüedad de 39 años. No obstante, a la conclusión de la fiscalización (noviembre de 2000) se está procediendo a la renovación de éste (subapartado 2.7).

La no actualización del precitado Inventario es, entre otras, la causa determinante de que el mismo carezca de la necesaria fiabilidad, habiéndose observado, entre otras deficiencias, que en el mismo no se reflejan todos los bienes y derechos previstos en el art. 17.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y que no incluye las acciones de la Sociedad “Radio Toro, S.A.”, de íntegra titularidad municipal (subapartado 2.7).

7.3. SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA A LA NORMATIVA DE APLICACIÓN

Con independencia de que algunas de las actuaciones de la Corporación detalladas anteriormente son contrarias a la legislación aplicable, hay que destacar los incumplimientos que se detallan en los siguientes epígrafes:



7.3.1. Presupuestos

Al no haberse aprobado el presupuesto de 1998 hasta abril de dicho año, la Corporación hubo de prorrogar el del ejercicio anterior. Por otra parte, el correspondiente al ejercicio fiscalizado presenta, además de diversas deficiencias de carácter formal (falta de liquidación del presupuesto de 1996 y avance de la de 1997, así como el informe del Interventor), diversos incumplimientos legales en su ejecución y liquidación, en particular las prescripciones del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y de las propias Bases de ejecución aprobadas por la Corporación (al respecto hay que destacar que en ninguno de los cinco expedientes de transferencias de crédito analizados consta la propuesta del ordenador del gasto, omisión que concurre, asimismo, en el único expediente tramitado por incorporación de remanentes de crédito, en el que, además, no figura la preceptiva certificación de existencia de crédito suficiente del ejercicio anterior, aspectos que se detallan en el subapartado 4.2).

Es de destacar, asimismo, que en la ejecución de los créditos del capítulo 6 (inversiones reales) del presupuesto de gastos se constatan diversas deficiencias de carácter formal, carencias de documentos básicos y no contabilización de determinadas operaciones, aspectos que se concretan en el epígrafe 5.4.1 de este Informe.

Por otra parte, algunas órdenes de pago a justificar carecen de documentos suficientes o adecuados del gasto realizado o, en caso contrario, de su reintegro en las arcas municipales, sin que, además, se disponga en la Corporación de libros o registros en los que conste la fecha límite para su justificación, el plazo de prórroga –en su caso–, las fechas de requerimiento para su justificación y la cuenta justificativa (subapartado 2.2 y epígrafe 5.4.2).

7.3.2. Personal

En la gestión del personal la Corporación no se ha ajustado a las disposiciones de aplicación, en particular a la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas urgentes de reforma de la Función Pública, constatándose la inexistencia de la Relación de Puestos de Trabajo y del Registro de Personal. Asimismo, el anexo de personal al presupuesto de 1998 no es concordante con el art. 18.c) del Real Decreto 500/1990, al no constar en el mismo las retribuciones de todos los puestos ni las vacantes del personal laboral, deficiencia que no permite verificar la correlación y coherencia entre dicho anexo y los créditos presupuestarios correspondientes (subapartado 5.3).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Asimismo, en 1998 no se realizó Oferta Pública de Empleo, por lo que la selección de funcionarios y contratación de personal laboral se realizó sin pruebas de acceso, exigidas en el art. 91.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y ello a pesar del informe del Secretario municipal advirtiendo de que este proceder era “*contrario a derecho*” e implicaba una vulneración de “*los principios constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad*” (subapartado 5.3).

Por otra parte, el convenio suscrito por el Ayuntamiento con su personal laboral mejora las condiciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, al prever que aquéllos pueden solicitar la excedencia voluntaria cuando tengan una antigüedad de al menos seis meses (el Estatuto fija un año) y por un plazo no inferior a seis meses ni superior a diez años (el Estatuto contempla un período no inferior a dos años ni superior a cinco), aspectos que se detallan en el subapartado 5.3 de este Informe.

La elaboración de nóminas y subsiguiente pago de retribuciones vulneran, entre otras, las siguientes normas (subapartado 5.3):

1. No se ha elaborado una nómina para cada tipo de personal ni un resumen de la misma, por lo que no se cumple la Orden de 30 de julio de 1992.
2. Al menos cuarenta y siete trabajadores (de los que dieciocho son funcionarios, en su mayor parte Policías Municipales) percibieron retribuciones por horas extraordinarias, lo que contraviene el convenio suscrito por el Ayuntamiento, que prevé su supresión. Además, cuatro trabajadores del Servicio de Obras superaron el límite de 80 horas anuales fijado en el precitado Estatuto.
3. Siete trabajadores percibieron mensualmente el denominado “incentivo de productividad”, por importes que fluctúan entre 1.289 y 27.259 ptas., concepto retributivo que no está contemplado en el convenio.
4. La compatibilidad concedida por el Ayuntamiento a dos funcionarios para el desarrollo de una segunda actividad no es concordante con el art. 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, puesto que cada uno de aquéllos ha percibido, en concepto de complemento específico, importes que superan el 30% de la retribución básica, porcentaje fijado como límite máximo en el precitado artículo.



7.3.3. Contratación

Los resultados del análisis de los dos únicos expedientes de contratación de obras (abastecimiento y saneamiento, y urbanización) tramitados en el ejercicio fiscalizado, y del contrato de prestación de servicios del Arquitecto director de aquéllas se sintetizan en los siguientes subepígrafes.

7.3.3.1. Contratos de obras

1. La adjudicación de ambos expedientes al mismo contratista podría haber estado predeterminada, apreciándose, al respecto, que las propuestas de aquél se admitieron fuera del plazo establecido, que no consta la fecha de presentación de las de los demás licitadores y que no se acredita, además, que las actas de apertura de plicas tuvieran carácter público (subapartado 6.1).
2. La proyección de las obras se realiza incorrectamente, tratándose de paliar esta deficiencia mediante irregulares modificaciones por vía de hecho sin autorización previa del órgano de contratación, a las que se pretende dar cobertura legal a través de la redacción posterior de proyectos reformados que, sin embargo, no han sido aprobados por la Corporación (subapartados 6.2 y 6.3), siendo de resaltar en este sentido lo siguiente:
 - a) La nueva red de saneamiento y abastecimiento de agua potable sólo se ejecuta en siete de las doce calles previstas en el proyecto contratado.
 - b) El Capítulo III –Saneamiento e Infraestructura- del proyecto inicial de las obras de urbanización se modifica suprimiendo las tuberías de saneamiento, cuando en aquél se indicaba la necesaria sustitución de la red de saneamiento de pluviales, que era obsoleta y, además, se encontraba en mal estado de conservación.
3. En la ejecución de los contratos se han observado múltiples irregularidades que ponen de manifiesto una deficiente dirección de las obras por parte del Arquitecto contratado por el Ayuntamiento, destacándose lo siguiente (subapartados 6.2 y 6.3):
 - a) Las certificaciones no se expiden mensualmente, transcurriendo hasta cinco meses entre la emisión de una y su inmediata posterior.
 - b) Se altera sustancialmente el objeto originario de los contratos, como se pone de manifiesto a través de los sucesivos aumentos, disminuciones y supresiones de



TRIBUNAL DE CUENTAS

partidas y unidades de obra de unas certificaciones a otras con respecto a las proyectadas.

- c) Se vulnera la presunción de certeza que conlleva toda certificación de obra, al minorarse, e incluso suprimirse, partidas acreditadas como ejecutadas en anteriores certificaciones, circunstancia que genera incertidumbre sobre la verdadera obra realizada, máxime cuando no consta la recepción de ésta o existen datos contradictorios sobre la misma, y, en consecuencia, no se ha producido su liquidación.
- 4. Se incumple el plazo inicial previsto para la ejecución de las obras, como consecuencia de la concesión de prórrogas e incluso de paralizaciones fácticas, circunstancia que deja sin efecto las urgencias declaradas para la tramitación de los expedientes (subapartados 6.1, 6.2 y 6.3).
- 5. Las certificaciones de obra se abonan superando ampliamente el plazo legalmente previsto, con el consecuente perjuicio económico al Ayuntamiento por el pago de los intereses de demora (subapartado 6.3).
- 6. Se ha realizado un pago de 2,2 millones de ptas. a un suministrador de materiales de construcción, sin que conste justificación de la petición por el Ayuntamiento de aquéllos y su correspondiente entrega, así como la realización de las obras a las que estuvieran destinados (subapartado 6.3).

7.3.3.2. Contrato del Arquitecto director de las obras

- 1. Esta contratación se fundamenta en un estudio de la reorganización administrativa del Ayuntamiento realizada por una empresa externa, en el que se aconseja establecer una plaza estable y permanente de Arquitecto superior, redactándose y aprobándose, sin embargo, para su contratación administrativa, dos pliegos de condiciones en los que no se determinan los criterios objetivos a tener en cuenta para la selección del adjudicatario y se establece el derecho preferente de éste para la redacción de proyectos de urbanización cuando se ejecute ésta con arreglo al sistema de cooperación (epígrafe 6.4.1).
- 2. La selección del adjudicatario se realiza vulnerando el principio constitucional de igualdad, al valorarse, en nueve de las treinta y seis ofertas, la presencia o aspecto físico del candidato (epígrafe 6.4.1).



3. Aunque el contrato está sometido al régimen legal aplicable a la contratación administrativa, exige, sin justificación alguna, la prestación de servicios en términos semejantes a la del personal de la Administración Pública (epígrafe 6.4.2).
4. El Ayuntamiento ha abonado injustificadamente determinadas facturas emitidas por el Arquitecto, al corresponder a servicios que forman parte de la prestación obligatoria de aquél y, en consecuencia, retribuibiles con cargo al tanto alzado presupuestado anualmente. Además, la Corporación no deberá abonar las reclamaciones del Arquitecto por facturas que corresponden, asimismo, a gastos implícitos en el contrato (epígrafe 6.4.3).

7.4. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS CONTABLES

Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento no ha aprobado la Cuenta General del ejercicio fiscalizado (además de las de otros precedentes), que ni siquiera fue elaborada por la Intervención municipal, así como la no rendición de los estados financieros que conforman aquélla, y considerando la importancia de las limitaciones a la fiscalización, las deficiencias de control interno, la no adaptación de la contabilidad a los principios establecidos legalmente, el Tribunal de Cuentas no puede expresar su opinión sobre la fiabilidad y representatividad de los libros y cuentas del Ayuntamiento del ejercicio 1998 (apartado 3).

8. RECOMENDACIONES

8.1. SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

Para subsanar las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto en el presente Informe, el Ayuntamiento debería adoptar cuantas medidas correctoras sean necesarias, en particular las siguientes:

1. Implantar, en todos sus extremos, la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, de tal modo que el sistema contable, del que constituyen elemento imprescindible los libros principales y auxiliares, facilite la información básica que permita el cumplimiento de los fines exigidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
2. Arbitrar las medidas tendentes a una mejora de su organización, en particular en lo



TRIBUNAL DE CUENTAS

concerniente a las Unidades encargadas de la contabilidad, control interno y tesorería, dotándose de instrumentos más eficaces en el ámbito económico-financiero, imprescindibles para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

3. Segregar las funciones de los diferentes órganos que intervienen en la planificación, gestión, ejecución y fiscalización de la actividad económico-financiera.
4. Dotarse de procedimientos adecuados que permitan a la Corporación asegurar el control de las operaciones (en particular las referentes a ingresos, gastos y órdenes de pago, tanto en firme como a justificar, y a gastos con financiación afectada), posibilitar la interrelación entre los diferentes Servicios y crear un sistema de archivo de documentación y formación de expedientes con objeto de que todas las operaciones queden suficientemente acreditadas y justificadas.
5. Establecer planes y procedimientos para la adquisición, control y baja de los bienes del inmovilizado.
6. Aprobar la Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección de tributos.

8.2. SOBRE LA NORMATIVA DE APLICACIÓN

La Corporación debería adoptar cuantas medidas sean necesarias para ajustar su actuación a las disposiciones legales, subsanando las deficiencias, irregularidades e incumplimientos de normas puestos de manifiesto en el presente Informe, debiendo actuar, en particular, en el sentido siguiente:

1. La Cuenta General debería elaborarse y aprobarse en los plazos exigidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y debería estar conformada por los estados, anexos y documentos justificativos exigidos en las reglas 415, 416 y 425 de la precitada Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.
2. En lo referente a los presupuestos, debería tenerse en cuenta, en especial, lo siguiente:
 - a) Su aprobación debería realizarse con anterioridad al inicio del ejercicio económico al que se refieran. Además, los expedientes presupuestarios deberán incluir todos los documentos requeridos legalmente.
 - b) Los expedientes de modificaciones de créditos deberían incluir todos los documentos



TRIBUNAL DE CUENTAS

requeridos. Asimismo, debería realizarse un seguimiento y control individualizado de los créditos incorporados como remanentes.

3. En lo referente a la gestión de personal y sus retribuciones, la Corporación debería:
 - a) Elaborar la Relación de Puestos de Trabajo y la plantilla en la que se determinen las características y situación de cada puesto.
 - b) Aprobar la Oferta Pública de Empleo de cada año, en los plazos y con los requisitos señalados en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.
 - c) Revisar los convenios suscritos con el personal, con la finalidad de que sus cláusulas no vulneren las disposiciones legales de carácter general y prevalentes sobre dichos convenios.
4. En lo referente a la contratación, para ajustar su actuación a la legislación vigente y corregir las deficiencias detectadas en la dirección y supervisión de las obras, con independencia de la exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar por las modificaciones realizadas en aquéllas sin la aprobación del órgano de contratación, el Ayuntamiento debería proceder a:
 - a) Exigir al Arquitecto la realización de una valoración final de las obras ejecutadas, a efectos de proceder a la recepción formal de éstas y su liquidación, con el consecuente abono al contratista, en su caso, del saldo resultante.
 - b) Rescindir el contrato vigente de prestación de servicios con el Arquitecto y crear una plaza de funcionario en la plantilla presupuestaria, fijando las bases objetivas para su cobertura mediante convocatoria pública y a través de los sistemas previstos, en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, o, si se considerara más conveniente para la mejor prestación del servicio, suscribir contratos de asistencia específicos para cada finalidad concreta, con las condiciones propias de éstos.
 - c) Reclamar al Arquitecto la restitución de las cantidades que le han sido indebidamente abonadas, con independencia, en su caso, de exigir responsabilidades a los funcionarios o cargos municipales que posibilitaron el pago de aquéllas.



8.3. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ESTADOS CONTABLES

Para que los estados contables representen la situación económico-financiera y patrimonial del Ayuntamiento, con independencia de lo señalado anteriormente, la Corporación debería adoptar, en particular, las siguientes medidas:

1. Aplicar, en el registro de las operaciones, los principios contables generales, en especial los siguientes:
 - a) De inmediatez, registrando los movimientos de relevancia económico-financiera en la fecha efectiva de su realización.
 - b) De devengo, anotando las operaciones en la fecha de contracción efectiva de los derechos y obligaciones económicos inherentes.
 - c) De especificidad y uniformidad, consignando las operaciones en las cuentas y epígrafes que correspondan a su denominación y características.
 - d) De universalidad, contabilizando la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de titularidad de la Corporación, bien estén en su posesión o se hallen cedidos a terceros, en cuyo caso deberá reflejarse esta circunstancia.
 - e) De unidad del presupuesto, incluyendo en aquél todas las operaciones de su naturaleza.
2. Actualizar el Inventario de los bienes municipales, adecuadamente detallado y valorado, especificando, en particular los de uso general por la propia Corporación y los cedidos a terceros. Dicho Inventario deberá servir de base para la determinación de los saldos de las cuentas de inmovilizado.
3. Proceder, para conocer y cuantificar de forma exacta sus derechos y obligaciones, a:
 - a) La formación y depuración de la agrupación de ejercicios cerrados de ingresos y gastos.
 - b) La evaluación de la posibilidad de cobro o exigibilidad del pago en función de su antigüedad y prescripción.
 - c) La elaboración de la relación nominal de deudores y acreedores.
4. Gestionar de un modo más eficaz la recaudación, estableciendo los mecanismos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

control interno referentes a sus relaciones con los órganos encargados del cobro de derechos.

5. Implantar los procedimientos para que los movimientos de todas las cuentas corriente abiertas en entidades financieras se reflejen en los libros de contabilidad y, en consecuencia, los saldos de éstas figuren adecuadamente en los estados contables.

Madrid, 17 de octubre de 2001

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

ANEXO 1.1

CORPORACION: Ayuntamiento de TORO (Zamora)

EJERCICIO FISCALIZADO: 1998

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL EJERCICIO 1998 (1)

CAPITULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+/(2)	DERECHOS REC. NETOS (4)	% EPI	% GEI	RECAUDACION TOTAL (5)	DEVOLUCION INGRESOS (6)	RECAUDACION NETA (7)	% NRI	PENDIENTE DE COBRO (8)=(4)-(7)
OPERACIONES CORRIENTES											
Cap.1 Impuestos directos	182.967.413	0	182.967.413	35.865.274	19	20	24.300.236	635.545	23.664.691	66	12.200.583
Cap.2 Impuestos indirectos	28.239.546	0	28.239.546	371.700	0	1	138.439	0	138.439	37	233.261
Cap.3 Tasas y otros ingresos	204.561.200	20.406.739	224.967.939	15.866.323	9	7	15.874.994	8.671	15.866.323	100	0
Cap.4 Transferencias corrientes	170.500.000	11.280.048	181.780.048	130.488.345	71	72	130.488.345	0	130.488.345	100	0
Cap.5 Ingresos patrimoniales	11.050.000	0	11.050.000	1.495.003	1	14	988.003	0	988.003	66	507.000
OPERACIONES DE CAPITAL											
Cap.6 Inversiones reales	21.000.000	0	21.000.000	199.800	0	1	199.800	0	199.800	100	0
Cap.7 Transferencias de capital	5.850.000	102.099.572	107.949.572	700.000	0	1	700.000	0	700.000	100	0
OPERACIONES FINANCIERAS											
Cap.8 Activos financieros	100.000	19.815.523	19.915.523	0	0	0	0	0	0	0	0
Cap.9 Pasivos financieros	79.987.944	0	79.987.944	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL INGRESOS	704.256.103	153.601.882	857.857.985	184.986.445	100	22	172.689.817	644.216	172.045.601	93	12.940.844

EPI=Porcentaje de cada capítulo sobre el total de derechos reconocidos

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre los presupuestados

NRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos

(1) La liquidación corresponde a las operaciones de 1998 contabilizadas a 31/05/2000

CORPORACION: Ayuntamiento de TORO (Zamora)

EJERCICIO FISCALIZADO: 1998

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL EJERCICIO 1998 (1)

CAPITULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES REC. NETAS (4)	% EPG	% GEG	PAGOS TOTALES (5)	REINTEGROS (6)	PAGOS REALIZADOS (7)=(5)-(6)	% NPG	OBLIG. PTES DE PAGO (8)=(4)-(7)
OPERACIONES CORRIENTES											
Cap.1 Gastos de personal	317.520.446	6.869.050	324.389.496	12.218.539	5	4	9.754.543	61	9.754.482	80	2.464.057
Cap.2 Gastos bienes ctes. y servicios	225.923.227	25.579.452	251.502.679	214.154.335	83	85	98.025.034	4.108.089	93.916.945	44	120.237.390
Cap.3 Gastos financieros	29.055.282	0	29.055.282	403.355	0	1	403.355	0	403.355	100	0
Cap.4 Transferencias corrientes	11.850.000	3.644.285	15.494.285	9.580.660	4	62	6.751.987	806	6.751.181	70	2.829.479
OPERACIONES DE CAPITAL											
Cap.6 Inversiones reales	106.837.944	117.509.095	224.347.039	21.763.192	8	10	8.282.635	0	8.282.635	38	13.480.557
Cap.7 Transferencias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OPERACIONES FINANCIERAS											
Cap.8 Activos financieros	100.000	0	100.000	45.000	0	45	45.000	0	45.000	100	0
Cap.9 Pasivos financieros	12.969.204	0	12.969.204	117.567	0	1	117.567	0	117.567	100	0
TOTAL GASTOS	704.256.103	153.601.882	857.857.985	258.282.648	100	30	123.380.121	4.108.895	119.271.165	46	139.011.483

EPG=Porcentaje de cada capítulo sobre el total de gastos

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre las presupuestadas

NPG=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas

(1) La liquidación corresponde a las operaciones de 1998 contabilizadas a 31/05/2000

ANEXO 2	
CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Toro (Zamora)	
PERÍODO FISCALIZADO: 1998	
EVOLUCIÓN DE PASIVOS POR CRÉDITOS DE TERCEROS	

(en ptas.)							
ENTIDAD FINANCIERA	NUMERO PRESTAMO	FECHA DE FORMALIZACIÓN	IMPORTE	DEUDA VIVA 31/12/97	AUMENTOS 1998	AMORTIZACIONES 1998	DEUDA VIVA 31/12/98
B.C.L.	93-4373201	1/04/93	1.110.945	275.223		43.866	231.357
CAJA DUERO	7002729311	7/09/93	2.773.395	2.229.973		224.363	2.005.610
CAJA DUERO	7002729337	7/09/93	4.000.000	3.216.236		323.596	2.892.640
CAJA DUERO	7002729353	7/09/93	4.000.000	3.216.236		323.596	2.892.640
CAJA DUERO	7002729324	7/09/93	10.758.250	8.650.368		870.429	7.779.939
CAJA DUERO	7002729366	7/09/93	7.415.000	5.962.101		599.863	5.362.238
CAJA DUERO	7002729379	28/10/93	12.870.000	9.899.794		1.229.831	8.669.963
CAJA DUERO	7002729405	7/03/95	10.425.000	8.108.906		1.158.400	6.950.506
CAJA DUERO	7002729418	30/06/95	20.000.000	6.690.488		6.690.488	0
CAJA RURAL ZAMORA	014625-36	28/08/96	20.900.000	20.444.261		1.902.941	18.541.320
CAJA RURAL ZAMORA	492731-3	7/11/96	5.056.977	4.957.480		459.233	4.498.247
CAJA DUERO	548396-6	5/12/96	349.000	195.150		78.955	116.195
CAJA MADRID	5114859/86	9/07/97	26.350.000	26.350.000		526.612	25.823.388
B.C.L.	5841381	10/09/97	73.303.523	73.303.523			73.303.523
BANCO HERRERO	300010773-62	15/09/97	116.000.000	116.000.000		2.900.000	113.100.000
CAJA MADRID	5183361/33	24/09/97	50.016.007	50.016.007		1.006.337	49.009.670
TOTAL OPERACIONES DE PRESTAMO			365.328.097	339.515.746	0	18.338.510	321.177.236
CAJA RURAL ZAMORA (operación de Leasing)			98850026	5/05/98	990.000	46.345	943.655
TOTAL CREDITOS DE TERCEROS				339.515.746	990.000	18.384.855	322.120.891



TRIBUNAL DE CUENTAS

VOTO PARTICULAR



TRIBUNAL DE CUENTAS

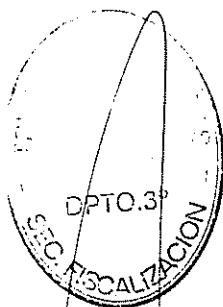
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL



VOTO PARTICULAR AL
INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE
TORO (ZAMORA), EJERCICIO 1998.

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 TORO (ZAMORA), EJERCICIO 1998", 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 Toro (Zamora), ejercicio 1998", 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

FUNDAMENTOS

- La formulación del presente Voto Particular por parte del Consejero que lo suscribe, obedece a que para la elaboración del "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Toro (Zamora), ejercicio 1998" aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 17.10.2001, han sido tenidas en cuenta (si bien no acompañan al texto del Informe) unas alegaciones formuladas fuera de plazo por el actual Alcalde de Toro.

El apartado "1.5. Trámite de alegaciones" del Informe aprobado señala expresamente en su párrafo 2º: *"Asimismo, el actual Alcalde presentó alegaciones una vez finalizado el plazo habilitado al efecto, por lo que, sin perjuicio de su análisis, a tenor de las previsiones de las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal, no se incorporan al Informe".*

- Como es sabido, el carácter de los plazos en los procedimientos es preclusivo. Terminado el plazo, termina igualmente el derecho al trámite y el procedimiento continúa, sin que puedan retrotraerse arbitrariamente las actuaciones procesales a un momento anterior sin una causa legalmente establecida. El artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es claro al respecto cuando dispone: *"Los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos".*

No ha sido así en este caso, ya que, agotado el plazo, se presentaron las referidas alegaciones del Alcalde y éstas han sido tenidas en cuenta ("*analizadas*"), cuando debían haber sido inadmitidas, sin más, por extemporáneas.

- En todo caso, tales alegaciones del Alcalde tampoco podían haberse admitido, incluso en el caso de que se hubieran presentado dentro de plazo pues el órgano municipal competente para formular las alegaciones a un Proyecto de Informe de Fiscalización es el Pleno de la Corporación y no su Alcalde, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

Esta situación pone de relieve un proceder impropio de un órgano de relevancia constitucional, sujeto al principio de legalidad, lo que ha llevado a este Consejero a formular el presente Voto Particular.

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

EL CONSEJERO DE CUENTAS

Fdo.: Ciriaco de Vicente Martín