

RESOLUCIÓN de 8 de noviembre de 2000, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid), ejercicios 1992, 1993 y 1994.

INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ALCORCÓN (MADRID)

Ejercicios 1992, 1993 y 1994

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 diciembre

de 1998, el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid), ejercicios 1992, 1993 y 1994. 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.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CAM	Comunidad de Madrid.	LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
EMGIASA	Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón, S.A.	LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
FFCC	Ferrocarril.	LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.	LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.	MUNPAL	Mutualidad Nacional de Previsión de Funcionarios de la Administración Local.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.	PCAG	Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.
IPC	Índice de Precios al Consumo.		
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.		
LCE	Texto refundido de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.		

RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.	RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.	TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.	VIAP	Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.

- 1.1. Objetivos y alcance de la fiscalización.
- 1.2. Limitaciones a la fiscalización.
- 1.3. Características del Municipio y organización de la corporación.
- 1.4. Principales inversiones durante el período fiscalizado.
- 1.5. Marco legal.
- 1.6. Trámite de alegaciones.

2. SISTEMA CONTABLE.

- 2.1. Registros y criterios de contabilidad.
- 2.2. Implantación de la ICAL.

3. CONTROL INTERNO.

- 3.1. Atribución de funciones.
- 3.2. Ingresos.
- 3.3. Gastos.
- 3.4. Tesorería.
- 3.5. Control y registro de bienes patrimoniales.

4. CUENTAS GENERALES.

- 4.1. Situación.
- 4.2. Opinión.

5. PRESUPUESTOS.

- 5.1. Aprobación.
- 5.2. Modificaciones presupuestarias.
- 5.3. Resultado presupuestario.

6. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA.

- 6.1. Ingresos.
 - 6.1.1. Ingresos tributarios.
 - 6.1.2. Otros ingresos.
- 6.2. Gastos.
 - 6.2.1. Obligaciones sin consignación presupuestaria.
 - 6.2.2. Reconocimiento presupuestario de gastos.
 - 6.2.3. Órdenes de pago a justificar.
 - 6.2.4. Gastos de personal.
 - 6.2.5. Transferencias y subvenciones concedidas.
- 6.3. Tesorería.
- 6.4. Endeudamiento financiero.

7. CONTRATACIÓN.

- 7.1. Acceso al polideportivo la Canaleja.
 - 7.1.1. Actuaciones preparatorias.
 - 7.1.2. Adjudicación.
 - 7.1.3. Ejecución.
- 7.2. Construcción de pozos.
 - 7.2.1. Proyecto.
 - 7.2.2. Adjudicación.
 - 7.2.3. Ejecución.
- 7.3. Obras de rehabilitación de castillos de San José de Valderas.
 - 7.3.1. Proyectos.
 - 7.3.2. Pliego de cláusulas administrativas.
 - 7.3.3. Ejecución.
- 7.4. Remodelación de barrios, sector oeste, zona 3.
 - 7.4.1. Actuaciones preparatorias.
 - 7.4.2. Selección y adjudicación.
 - 7.4.3. Ejecución.
- 7.5. Contratos de suministro de butacas, acondicionamiento escenográfico y suministro de mobiliario para la casa de cultura.
 - 7.5.1. Actuaciones preparatorias.
 - 7.5.2. Selección y adjudicación.
- 7.6. Servicio de ayuda a domicilio.
 - 7.6.1. Actuaciones preparatorias.
 - 7.6.2. Licitación y adjudicación.
 - 7.6.3. Ejecución.
 - 7.6.4. Terminación.
- 7.7. Servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales.
 - 7.7.1. Pliego de condiciones.
 - 7.7.2. Adjudicación.
 - 7.7.3. Ejecución.
- 7.8. Préstamo para inversiones de 1993.
- 7.9. Contratación de la empresa municipal de gestión inmobiliaria de Alcorcón, S.A. (EMGIASA).

8. CONCLUSIONES.

- 8.1. Relativas al sistema contable y al control interno.
- 8.2. Relativas a las cuentas generales.
- 8.3. Relativas a los presupuestos.

8.4. Relativas a las actuaciones de especial relevancia económico-financiera.

8.5. Relativas a la contratación.

9. RECOMENDACIONES.

9.1. Relativas al sistema contable y al control interno.

9.2. Relativas a las cuentas generales.

9.3. Relativas a los presupuestos.

9.4. Relativas a las actuaciones de especial relevancia económico-financiera.

9.5. Relativas a la contratación.

ANEXOS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivos al alcance de la fiscalización

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 16 de noviembre de 1995, acordó incluir en el Programa de Actuaciones a iniciar en 1996 la fiscalización de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Alcorcón —Madrid— (en lo sucesivo: Ayuntamiento, Corporación o Entidad) de los ejercicios 1992, 1993 y 1994.

Esta fiscalización ha sido promovida por el Pleno del Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo establecido en el art. 45 de la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y vino motivada por la sistemática falta de rendición de cuentas desde el ejercicio 1992, pese a múltiples requerimientos y reiteraciones.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la LOTCu, en la fiscalización se han fijado los siguientes objetivos:

a) La revisión de los procedimientos internos, a fin de analizar si son suficientes para garantizar una adecuada gestión en materia económico-financiera.

b) La comprobación de que la gestión económico-financiera de la Corporación se ha realizado de conformidad con la normativa que le es de aplicación.

c) La verificación de la fiabilidad de los registros y estados contables y si éstos representan la situación y las variaciones económico-patrimoniales del Ayuntamiento.

d) El análisis de la contratación administrativa.

1.2 Limitaciones a la fiscalización

Al inicio de los trabajos de fiscalización el Ayuntamiento no tenía aprobadas las Cuentas Generales de

ninguno de los tres ejercicios fiscalizados comprensivos de las de la propia Entidad, sus Organismos autónomos y su Sociedad mercantil. En relación con las cuentas de la propia Entidad estaban elaboradas las de 1992 y 1993, pero no habían sido remitidas al Pleno para su aprobación, en tanto que las correspondientes al ejercicio 1994 no habían sido confeccionadas (1).

El alcance de la fiscalización también se ha visto limitado por la ausencia de determinados registros, por la falta de coherencia entre los existentes y por la aplicación de criterios y principios contables no establecidos en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 julio de 1990, tal y como se detalla en el subapartado 2.1 - *Registros y criterios de contabilidad* y en el apartado 3 - *Control interno*.

Asimismo, el Ayuntamiento ha extraviado el expediente de formación del balance inicial a 1 de enero de 1992, por lo que no ha podido comprobarse si la apertura en el nuevo sistema se produjo de conformidad con las normas reguladoras, tal y como se detalla en el subapartado 2.2 - *Implantación de la ICAL* (2).

1.3 Características del Municipio y organización de la Corporación

El Municipio de Alcorcón, perteneciente a la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo CAM), tiene una superficie de 33,3 km²; geográficamente está enclavado en la zona sur del Área Metropolitana de Madrid, en la denominada Vertiente del Tajo, y la población de derecho presentó la siguiente evolución en el período fiscalizado, según el Padrón Municipal:

Habitantes a 1 de enero		
1992	1993	1994
139.686	140.539	142.165

La densidad de población es elevada (4.269 hab./Km²) y ha experimentado un notable crecimiento en los últimos treinta y cuatro años, pasando de 3.360 habitantes en 1960 a 142.165 en 1994. El gran desarrollo demográfico se produjo en la década de los 70 (de 46.048 a 140.657 habitantes), ralentizándose éste a partir de los 80.

(1) En el momento en que se inició esta fiscalización, las cuentas de 1994 no estaban elaboradas, por lo que en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 1996 se determinó que la fiscalización se limitaría a verificar si las cuentas elaboradas de 1992 y 1993 eran representativas de la ejecución de los presupuestos y situación y variaciones económico-patrimoniales y, respecto de 1994 y en cuanto fuese factible, ofrecer información económica, sobre la que no se emitiría juicio sobre su razonabilidad. Este hecho, ahora alegado, fue conocido por el Ayuntamiento con anterioridad a la redacción de las Directrices Técnicas.

Por otra parte, hay que precisar que la existencia de estados y anexos contables no constituyen Cuentas o Liquidaciones, hasta que éstos se encuentren aprobados por algún órgano competente del Ayuntamiento.

(2) En relación con lo indicado en las alegaciones hay que precisar que estas limitaciones (carencia de Cuentas Generales, de diversos registros contables y de un determinado expediente) eran objetivas y existían al inicio de la fiscalización, por lo que no puede concluirse, como señalan aquéllas, que el origen de las limitaciones haya sido otra posible información no facilitada o la propia actuación de este Tribunal.

Este rápido crecimiento poblacional dio lugar a urbanizaciones inconexas, de torres y bloques sin continuidad viaria y con deficientes equipamientos complementarios, circunstancia que ha requerido importantes inversiones de la Corporación para paliar, en parte, las deficiencias en infraestructuras urbanas.

Asimismo, cabe destacar el insuficiente tejido empresarial en el Municipio, que origina un déficit estimado de 35.000 empleos y trae como consecuencia la dependencia económica del empleo exterior al propio Municipio, especialmente de Madrid, colindante con el de Alcorcón. Esta circunstancia da origen a desplazamientos diarios masivos, con la consiguiente congestión de las redes viarias.

El Ayuntamiento dispone de Reglamento Orgánico, aprobado el 28 de mayo de 1990, concordante con el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y que establece los siguientes Órganos de Gobierno y Administración:

a) *El Alcalde*, puesto ocupado por el mismo titular durante los tres ejercicios fiscalizados.

b) *Tres Tenientes de Alcalde*, nombrados y revocados libremente por el Alcalde entre los miembros de la Comisión de Gobierno, con competencias delegadas en tres áreas de gestión, así como en la sustitución de las funciones de Alcalde, en caso de vacante, enfermedad o ausencia.

c) *El Pleno*, compuesto por veintisiete Concejales.

d) *La Comisión de Gobierno*, formada por el Alcalde y nueve Concejales, nombrados por el Alcalde.

Como Órganos complementarios, previstos en el citado Reglamento y en el art. 119 del ROF, han funcionado los siguientes:

a) *Concejales Delegados*. En el período fiscalizado el Alcalde delegó en trece Concejales la dirección y gestión interna de las siguientes áreas de servicios:

— Servicios Generales y Coordinación entre áreas (Primer Teniente de Alcalde) (3).

— Urbanismo (Segundo Teniente de Alcalde).

— Promoción, Empleo y Medio Ambiente (Tercer Teniente de Alcalde).

— Bienestar Social.

— Personal y Régimen Interior.

— Cultura.

— Educación.

— Hacienda.

— Juventud.

— Sanidad y Consumo.

— Deportes.

— Parques y Jardines.

— Protección Civil y Extinción de Incendios.

El Área de Promoción, Empleo y Medio Ambiente se creó el 30 de abril de 1992, con el fin de fomentar el desarrollo industrial, la creación de empleo y la conservación del medio ambiente.

b) *Comisiones Informativas*. Durante el período fiscalizado funcionaron las nueve que se detallan a continuación, todas ellas formadas por siete Concejales (4):

— Servicios Generales.

— Urbanismo.

— Bienestar Social.

— Régimen Interior.

— Cultura.

— Educación.

— Juventud, Deportes y Vivienda.

— Hacienda.

— Promoción, Empleo y Medio Ambiente (desde el 26 de noviembre de 1992).

Por otra parte se constituyó como Comisión Informativa el Consejo de Redacción del Boletín de Noticias.

c) *Comisiones Especiales*. Las funciones propias de la Comisión Especial de Cuentas fueron realizadas por la Comisión Informativa de Hacienda. Además, durante el período fiscalizado, funcionó la *Comisión Especial de Seguimiento Informático*, formada por cinco Concejales.

Todos los servicios son gestionados directamente por el propio Ayuntamiento, a excepción de:

a) En gestión directa a través de entidades con personalidad jurídica independiente de la del Ayuntamiento:

— Los servicios del Área de Deportes, que se prestan a través del *Patronato Municipal de Deportes*, Organismo Autónomo de carácter administrativo constituido en 1979.

— La organización de cursos de formación en diferentes áreas educativas, que se realiza por el *Patronato Municipal Universidad Popular*, Organismo Autónomo administrativo creado en 1982.

— Los servicios propios de vivienda social, que se prestan a través de la sociedad mercantil *Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón, S.A. (EMGIASA)*. Esta Sociedad se constituyó el 15 de diciembre de 1992 y pertenece íntegramente al Ayuntamiento.

(3) El 23 de enero de 1993, el Concejal-Delegado de Urbanismo pasó a ser Primer Teniente de Alcalde, ocupando la Segunda Tenencia el Concejal-Delegado de Parques y Jardines (nota introducida como consecuencia de las alegaciones).

(4) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

b) El servicio de recogida de residuos sólidos, que se gestiona indirectamente a través de una empresa privada en régimen de concesión.

1.4 Principales inversiones durante el período fiscalizado

Durante los ejercicios 1992 a 1994 el Ayuntamiento finalizó y ejecutó un número importante de obras de infraestructura, destacando las siguientes:

a) Casa de la Cultura. Se inauguró en septiembre de 1994 y se ejecutó en dos fases, ascendiendo el coste total a 1.143 millones de ptas.; tiene una superficie de 14.000 m² distribuidos en cuatro plantas y alberga los siguientes servicios:

- Teatro Municipal «Buero Vallejo», con un aforo de 920 localidades.
- Sala de conferencia, con 450 butacas.
- 4 Salas de exposiciones.
- 2 Bibliotecas (infantil y adultos).
- Dependencias de la Universidad Popular y de la Delegación de Cultura.

b) Rehabilitación de los Castillos de San José de Valderas. Son dos castillos construidos a principios de siglo, que han sido restaurados por un coste de 661 millones de ptas., para ubicar servicios dependientes de la Delegación de Cultura. Uno de los Castillos dispone de un espacio escénico, con un aforo de 300 localidades.

c) Construcción de la Casa de la Juventud. Inaugurada a mediados de 1995, su coste ascendió a 253 millones de ptas., tiene una superficie de 2.458 m² y dispone de salón de actos, salas de ensayo, salas de formación, viajateca, ludoteca, centros de información y documentación y otras dependencias.

d) Casa de la Mujer. Inaugurada en marzo de 1992, su coste fue de 292 millones de ptas., dispone de una superficie de 500 m², distribuidos en aulas, despachos, salón de actos, biblioteca, ludoteca y otras dependencias.

e) Complejo polideportivo «La Canaleja». Inaugurado en octubre de 1994, su coste ascendió a 1.307 millones de ptas., con una superficie de 63.000 m², de los que están cubiertos 8.800 m². Dispone de pistas e instalaciones para la práctica de múltiples actividades deportivas.

f) Centro de Formación y Promoción de Empleo. Inaugurado en julio de 1993, su coste fue de 177 millones de ptas., con una superficie de 737 m², dispone de 20 aulas, salón de actos y dependencias administrativas.

g) Centro de Empresas de Servicios. Su construcción se inició en 1994 y ha sido inaugurado a finales de 1996. Está situado anexo al Centro de Formación y Pro-

moción de Empleo, tiene una superficie de 1.871 m², su coste ascendió a 304 millones de ptas. y su finalidad es la promoción de nuevas empresas a las que alquila locales y ofrece diferentes servicios.

h) Obras de construcción en los parques de Los Castillos, Urtinsa, de la Tercera Edad y de La Paz y obras de ajardinamiento del Recinto Ferial, Casa de la Cultura y cementerio nuevo.

i) Construcción de una red de 10 pozos para paliar los efectos de los períodos de sequía en los parques y jardines municipales.

j) Inauguración en marzo de 1993 del Centro de Servicios Sociales de la calle Pistas y construcción del Centro de Servicios Sociales Cisneros, con una superficie de 288 m², que fue inaugurado a comienzos de 1995.

k) Inauguración en julio de 1992 del piso de tránsito para mujeres maltratadas.

l) Adquisición de la residencia de menores, por 81 millones de ptas., inaugurada en diciembre de 1994, con una superficie aproximada de 400 m².

m) Centro de Salud Mental. Inaugurado a comienzos de 1992, con una superficie de 435 m², viene siendo gestionado por la Comunidad de Madrid.

n) Centro ocupacional de disminuidos psíquicos, con un coste de 320 millones de ptas., fue inaugurado a comienzos de 1995 y cuenta con una superficie aproximada de 2.500 m².

o) Escuela Infantil Andersen. Inaugurada en marzo de 1992, dispone de un solar de 2.500 m² y una superficie construida de 1.006 m², cuyas obras fueron ejecutadas por la CAM.

Los servicios que experimentaron un mayor crecimiento de recursos humanos fueron los siguientes:

a) Parques y Jardines, con un incremento de 24 trabajadores, para cubrir mayores necesidades de mantenimiento.

b) Deportes, con un incremento de 19 trabajadores, fundamentalmente para atender el funcionamiento del Complejo Polideportivo La Canaleja.

c) Bienestar Social, que cubrió plazas de psicólogos, educadores, animadores socioculturales y trabajadores sociales.

d) Los servicios creados en el período fiscalizado —Juventud y Promoción, Empleo y Medio Ambiente— estuvieron inicialmente dotados con 11 y 5 trabajadores, respectivamente.

1.5 Marco legal

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

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de 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).

— 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, reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto 500/1990).

— Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

— Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

— Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1.372/1988, de 17 de junio.

— Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.

— Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.

— Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

— Texto refundido 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 3.410/1975, de 25 de noviembre.

— Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953 (RCCL), en cuanto no se oponga al mencionado TRRL (5).

1.6 Trámite de alegaciones

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos el día 31 de julio de 1998 al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, para que alegara y presentara los documentos y justificantes que estimase pertinentes.

Dentro del plazo concedido, el Alcalde-Presidente presentó las alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el art. 44.4 de la LFTCu, se incorporan al Informe.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que en su caso figuran en el Informe, con carácter general, es preciso señalar lo siguiente:

a) En los supuestos en los que se ha considerado necesario realizar alguna matización, ésta se presenta en párrafo independiente o en nota a pie de página.

b) Salvo los casos concretos que lo han requerido, no se realizan valoraciones respecto de aquellas alegaciones que:

— Confirman deficiencias o irregularidades señaladas en el Informe.

— Plantean criterios y opiniones sin soporte documental o normativo.

— No rebaten el contenido del Informe, pero dan explicaciones o justificaciones sobre las actuaciones del Ayuntamiento.

c) En los casos en que se ha modificado total o parcialmente el contenido del Informe, se indica expresamente este hecho en nota a pie de página.

2. SISTEMA CONTABLE

2.1 Registros y criterios de contabilidad

Durante el ejercicio 1992 la Corporación implantó la ICAL y la aplicación informática de ésta permite la emisión de todos los libros de contabilidad principal y auxiliar para el registro de las operaciones previstos en el Capítulo II del Título II de la citada Instrucción; sin embargo, no era práctica habitual la edición en soporte papel de dichos libros, y con motivo de la fiscalización se emitieron los siguientes registros de contabilidad referidos a los ejercicios de 1992 y 1993:

a) Principales:

- Diario general de operaciones.
- Mayor de cuentas.
- Mayor de conceptos del presupuesto de gastos.
- Mayor de conceptos del presupuesto de ingresos.
- Mayor de conceptos no presupuestarios.

b) Auxiliares:

- Libro de contabilidad auxiliar de tesorería.
- Libro de actas de arqueo.

Por deficiencias del sistema informático los libros no presentan la coherencia necesaria, ya que en algunas partidas los saldos pendientes de disposición y los saldos pendientes de pago de las liquidaciones presupuestarias no son coincidentes con los reflejados en el mayor de conceptos del presupuesto de gastos.

(5) En los aspectos que permanecen en vigor, esta disposición ha sido tenida en cuenta en la fiscalización de la contratación administrativa (párrafo incorporado como consecuencia de las alegaciones).

Según el Ayuntamiento, los archivos informáticos que debían soportar la información contable de estos ejercicios han sufrido múltiples incidencias, tales como caídas del sistema, cortes de energía eléctrica, implantación de nuevas aplicaciones, etc. que han afectado a la información contenida en ellos, no habiendo sido posible disponer del desglose o detalle del saldo de algunas cuentas (6).

El registro contable de las operaciones del Ayuntamiento presenta las siguientes anomalías:

a) La base 36ª bis de ejecución del presupuesto autorizaba las «entregas en ejecución de operaciones» en calidad de anticipos de fondos para el pago de servicios que posteriormente debían ser cancelados mediante aplicación al presupuesto de gastos y que no podían aplicarse inmediatamente por estar en proceso de tramitación, siendo urgente su pago.

La aplicación generalizada de este procedimiento excepcional ha permitido contabilizar gastos como operaciones no presupuestarias, y aunque posteriormente se efectuaban traspasos a conceptos presupuestarios, al cierre del ejercicio permanecían saldos pendientes de aplicación, lo que ha impedido que todas las obligaciones existentes en un ejercicio, contrariamente a los principios contables aplicables, se imputaran al ejercicio de su devengo, diferiéndose a ejercicios posteriores o permaneciendo como operaciones no presupuestarias. Similar sistemática se aplicó en la contabilización de los ingresos presupuestarios (7).

b) En la contabilización de los derechos y obligaciones no se ha seguido de manera uniforme el principio de devengo, existiendo operaciones contabilizadas siguiendo el principio de caja.

c) La existencia de una gestión autónoma y descentralizada en las distintas Concejalías sin la previa formalización de la autorización y disposición del crédito presupuestario ha impedido el control de los gastos y su correspondiente reflejo contable y ha facilitado la imputación del gasto en el presupuesto del ejercicio posterior al de su devengo.

d) El Ayuntamiento ha contabilizado indebidamente las operaciones de tesorería formalizadas en créditos, reconociendo como deuda el límite de disponibilidad y como efectivo de tesorería el saldo disponible.

e) En 1992, el Ayuntamiento no tenía desarrollada una estructura contable que permitiese el seguimiento y control individualizado de los proyectos de gasto, de conformidad con lo dispuesto en las reglas 355 a 359 de la ICAL (8).

f) El Ayuntamiento registra los fondos librados «a justificar» en un libro complementario. No obstante, realizado un seguimiento de sus anotaciones se han advertido las siguientes anomalías e irregularidades:

— El registro no da cumplimiento exacto a los requisitos establecidos en la regla 362 de la ICAL, ya que no se consignan la fecha tope de justificación, plazo de prórroga, fecha de requerimiento y fecha de la cuenta justificativa.

— Se anotan, junto con operaciones de esta naturaleza, otras que corresponden a anticipos de caja fija o subvenciones entregadas en firme a terceros a falta de documentar su aplicación.

— Presenta enmiendas y tachaduras, se mezclan conceptos y destinatarios y en algunos apuntes no figura el código presupuestario.

2.2 Implantación de la ICAL

En aplicación de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de mayo de 1991, que dictó instrucciones para la apertura de la contabilidad prevista en la ICAL, el Ayuntamiento tenía la obligación de formar un balance de situación a 1 de enero de 1992 y un estado de conciliación con los saldos de las cuentas cerradas a 31 de diciembre de 1991. No obstante, según manifestaciones de los responsables de la Corporación, el expediente formado al efecto no está disponible por haberse extraviado. Con independencia de ello, de la revisión del asiento de apertura al 1 de enero de 1992 se deducen las siguientes anomalías:

a) Los saldos de las cuentas del inmovilizado material se traspasaron de los existentes en el inventario a 31 de diciembre de 1991 y no de la Cuenta de Administración del Patrimonio, ya que ésta no se había elaborado. El referido inventario valoraba el inmovilizado material en 11.176 millones de ptas., mientras que el asiento inicial lo hacía en 8.923 millones de ptas., presentando diferencias los siguientes epígrafes:

(6) Como se indica en las alegaciones, los medios informáticos pueden sustituir los soportes tradicionales de los registros contables; no obstante, dadas las deficiencias del sistema informático vigentes en los ejercicios objeto de fiscalización, no era posible otorgar suficiente exactitud, autenticidad e integridad a los registros

informáticos, por lo que las citadas garantías solo podían haberse conseguido con soportes en papel, debidamente encuadernados, foliados y autorizados.

(7) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(8) Párrafo parcialmente modificado como consecuencia de las alegaciones.

(en millones de pesetas)

Concepto	Saldo inventario	Saldo asiento de apertura	Diferencia
Terrenos	5.260	2.069	3.191
Construcciones	5.757	6.720	(963)
Muebles de carácter histórico-artístico	25	--	25
TOTAL DIFERENCIAS			2.253

b) Las deudas a largo plazo que figuran en el asiento de apertura por 393 millones de ptas. recogen unas operaciones de crédito vigentes a 1 de enero de 1992 incluidas en uno de los anexos del presupuesto de 1992, no habiéndose podido verificar su procedencia y exactitud, al carecer la Corporación de registro de endeudamiento a esa fecha ni constar certificación del

Interventor que ponga de manifiesto la procedencia del citado saldo.

c) Los trasposos de los diferentes epígrafes de metálico de la cuenta de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto (VIAP) dieron lugar a las siguientes diferencias:

(en millones de pesetas)

Concepto	Saldo en VIAP	Saldo asiento de apertura	Diferencia
Hacienda Pública	84,1	64,4	19,7
MUNPAL(*)	2,3	2,2	0,1
Fianzas corto plazo	25,6	25,7	(0,1)
Otros epígrafes VIAP	103,9	100,8	3,1
TOTAL	215,9	193,1	22,8

(*) Mutualidad Nacional de Previsión de Funcionarios de la Administración Local

Estas diferencias fueron corregidas el 31 de diciembre de 1993, disminuyendo el saldo de la cuenta de Patrimonio por el citado importe.

d) En el asiento de apertura no se incorporaron las cuentas de orden necesarias para reflejar los saldos de los epígrafes de valores de la cuenta de VIAP por un total de 1.756 millones de ptas.

El Patronato Municipal de Deportes también tiene implantada la ICAL, en tanto que el Patronato Municipal Universidad Popular sigue aplicando la anterior Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952.

3. CONTROL INTERNO

3.1 Atribución de funciones

De conformidad con el Reglamento Orgánico aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de enero de

1990 y con las delegaciones que tuvieron lugar durante el período fiscalizado, las funciones propias de la gestión económico-financiera fueron efectuadas por los siguientes órganos:

a) Pleno:

- Aprobación y modificación del presupuesto.
- Determinación de los recursos tributarios, disposición de gastos en asuntos de su competencia y aprobación de las cuentas.
- Acordar operaciones de crédito.
- Adquisición de bienes y derechos y enajenación o cualquier acto de disposición de los mismos.
- Contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exijan créditos superiores a los asignados en el presupuesto.
- Arrendamiento, concesión o cesiones de uso de bienes por más de 5 años.

— Aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas.

b) *Alcalde:*

- Elaboración del presupuesto.
- Disposición de gastos, ordenación de pagos y rendición de cuentas.
- Aprobación de facturas.
- Desarrollo de la gestión económica.
- Organización de los servicios de Recaudación y Tesorería.
- Contratación y concesión de obras y servicios de cuantía inferior al 5% de los recursos ordinarios y al 50% del límite general aplicable a la contratación directa, así como de todos aquellos otros que excediendo de la citada cuantía tengan una duración no superior a un año y no exijan créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual (9).
- Jefatura superior del personal de la Corporación, con todas las competencias no reservadas al Pleno.

c) *Comisión de Gobierno:*

1. Por delegación del Pleno:

- Aprobación de cualquier clase de gastos con consignación presupuestaria.
- Acordar operaciones de crédito cuando su importe no exceda del 5% de los recursos ordinarios.
- Adquisición de bienes y derechos, así como su enajenación, si no exceden del 10% de los recursos ordinarios.
- Contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año, siempre que exista consignación presupuestaria.

2. Por delegación del Alcalde:

- Contratación de obras, servicios y suministros cuya cuantía exceda de 500.000 ptas.
- Disposición de gastos y aprobación de facturas que excedan de 500.000 ptas.
- Todas las referidas a la aprobación de liquidaciones tributarias y resolución de recursos y reclamaciones.
- Otorgamiento de subvenciones, salvo que estén taxativamente reguladas.
- Aprobación de servicios y trabajos extraordinarios.
- Contratación del personal.

d) *Tenientes de Alcalde:*

Simultáneamente a sus atribuciones como Concejales-Delegados de Área, suplieron al Alcalde en los periodos de ausencia de éste (10).

e) *Concejales Delegados:*

Las delegaciones eran genéricas para la dirección y gestión interna de los servicios que corresponden a cada área delegada, sin incluir la resolución de actos administrativos que afectasen a terceros, con las siguientes excepciones:

1. Concejal Delegado de Hacienda, con facultades resolutorias en:

- Autorización de mandamientos de ingreso.
- Ordenación de pagos y suscripción de los oportunos mandamientos hasta 100.000 ptas.
- Instrucción y resolución de expedientes de deudores tributarios.
- Propuesta de valores fallidos en recaudación.

2. Concejal Delegado de Régimen Interior:

- Formalización de nóminas de personal.
- Concesión de gratificaciones y aprobación de servicios extraordinarios del personal.
- Resoluciones para la tramitación de convocatorias y oposiciones para la selección de personal.
- Suscripción de documentos de la Seguridad Social.

3. Concejal Delegado de Educación, con facultades resolutorias para la formalización de nóminas y suscripción de los documentos de la Seguridad Social para trabajadores inscritos en las Escuelas-Taller.

En relación con todo lo anterior, cabe señalar las siguientes consideraciones:

a) Al inicio de la fiscalización el Alcalde no había rendido, ni consecuentemente el Pleno había aprobado, las Cuentas Generales correspondientes a 1992 y ejercicios posteriores.

b) Los órganos del Ayuntamiento han contratado obras, servicios y suministros con anterioridad a que se acreditase la existencia de crédito y, en muchos casos, necesitando acudir posteriormente a la convalidación del gasto por el Pleno una vez ejecutado éste. Este procedimiento excepcional ha sido utilizado con asiduidad y ha supuesto trasladar gastos de un ejercicio a presupuestos de ejercicios siguientes (11).

c) Determinadas modificaciones presupuestarias no han sido aprobadas por el órgano competente y algunas no están soportadas por los correspondientes expedientes de modificación.

Por otra parte, a partir de 1992 la Corporación nombró, como personal eventual de confianza, Directores de Servicio para cada una de las áreas de gestión dependientes de los diferentes Concejales Delegados que, en la práctica, han asumido funciones de dirección y gestión en directa dependencia de los diferentes Concejales. En los acuerdos de nombramiento no se espe-

(9) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(10) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(11) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

cificaban sus atribuciones concretas y respecto a la determinación del nivel jerárquico de la organización la situación quedó confusa, ya que estos puestos se catalogaron de Grupo D con nivel 18 (12).

El puesto de Interventor ha sido ocupado por cuatro funcionarios distintos durante el período fiscalizado, lo que ha originado dificultades en el debido cumplimiento de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, establecidas en el art. 4 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. De hecho, la secuencia temporal fue la siguiente:

— Hasta el 17 de agosto de 1992, el puesto fue ocupado por un Interventor titular.

— Del 18 de agosto de 1993 al 13 de diciembre de 1993, el puesto fue ocupado en comisión de servicio por el Viceinterventor, funcionario con habilitación de carácter nacional.

— Del 1 de enero al 13 de junio de 1994, ejerció como Interventor un Técnico de Administración General, con carácter accidental.

— Desde el 14 de junio de 1994 hasta el 1 de febrero de 1995, fecha de la toma de posesión como titular, el puesto fue ocupado por un Interventor destinado en la Administración del Estado.

3.2 Ingresos (13)

Las anomalías más significativas en la contabilización de los ingresos fueron las siguientes:

a) Retrasos en la imputación contable de los cobros y mantenimiento de importes recaudados pendientes de aplicación a presupuesto.

b) No se realizaban cuadros o conciliaciones periódicos entre los datos contables y la información de la Unidad de Recaudación.

c) El sistema informático existente para el proceso de recaudación tributaria no permitía la imputación de intereses de demora en la recaudación ejecutiva.

d) El Ayuntamiento carecía de un control que garantizase el registro en contabilidad de las bajas por derechos prescritos o declarados fallidos en la recaudación ejecutiva (14).

(12) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(13) Subapartado parcialmente modificado como consecuencia de las alegaciones.

(14) En relación con las alegaciones es preciso señalar que no ha sido posible contrastar los ingresos liquidados reflejados en la contabilidad del Ayuntamiento con los facilitados por la Unidad de Recaudación por las siguientes causas:

a) La cuenta anual de recaudación elaborada por la correspondiente Unidad sólo incluye movimientos por ingresos en vía ejecutiva y la Memoria explicativa de los movimientos en período voluntario sólo detalla importes recaudados sin referencia a los cargos pendientes de cobro.

b) La información que facilitaba la Unidad de Recaudación a los Servicios de Contabilidad era insuficiente para aclarar algunos movimientos, ya que

3.3 Gastos

En cuanto al cumplimiento de la normativa reguladora de la ejecución del presupuesto de gastos, se han puesto de manifiesto las siguientes irregularidades:

a) No fue práctica habitual soportar los gastos en los preceptivos documentos de autorización (A) y disposición (D) del crédito ni de reconocimiento de la obligación (O), excepto en los casos en que el gasto se autorizaba por Decreto de la Alcaldía.

b) Las preceptivas órdenes de pago (documentos P) relativas a gastos de personal e intereses no fueron autorizadas ni intervenidas.

c) La Corporación cuenta con un Departamento de Compras y Patrimonio para gestionar y centralizar la contratación de obras y las adquisiciones de bienes y servicios. No obstante, muchas Concejalías han actuado sin la intervención de este Departamento, de forma autónoma, sin sujetarse a la disciplina de gestión presupuestaria, produciendo gastos sin previa autorización que debían posteriormente convalidarse por el Pleno y reconocerse en ejercicio posterior al de su devengo.

d) Para la atención de algunas compras se utilizaron los sistemas de «anticipo de caja fija» y de «pagos a justificar», sin que conste que se haya ejercido un control sistemático sobre estos fondos.

e) El Ayuntamiento no reguló los procedimientos para el otorgamiento, justificación y control de las subvenciones que concedía, gestionándose éstas, asimismo, de forma autónoma e independiente por cada Concejalía.

f) No ha sido posible conciliar algunos saldos que figuraban en la relación nominal de acreedores con las respuestas recibidas a la petición de este Tribunal, como consecuencia de los defectos del sistema informático que impedían ofrecer la composición y detalle del saldo contable.

3.4 Tesorería

Las anomalías más significativas en el control de efectivo fueron las siguientes:

a) Los traspasos entre cuentas bancarias no se documentaron ni se contabilizaron.

b) Algunos movimientos, tales como las liquidaciones de intereses o ingresos tributarios se registraron

en algunas partidas no se identificaba el tributo, el ejercicio del devengo o la vía de cobro.

c) El informe de 23 de abril de 1997 al que se refieren las alegaciones ratifica las anomalías señaladas, ya que:

— Hasta la petición del Tribunal, la información no se contrastaba.

— En dicho informe no existe una conciliación total de los datos, permaneciendo diferencias sin aclarar por 56 y 171 millones de ptas. para los ejercicios 1992 y 1993, respectivamente.

— Entre las partidas de conciliación se incluyen bajas definitivas pendientes de contabilizar por 40 y 42 millones de ptas., correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, respectivamente.

presupuestariamente con considerable retraso respecto de la fecha de su efectiva realización, superando, en algunos casos, los cuatro meses (15).

c) En algunas cuentas bancarias figuraban con firma autorizada el Interventor jubilado o los Interventores accidentales, personas que ya no pertenecían a la Corporación o no desempeñaban funciones relacionadas con el control y manejo de fondos.

3.5 Control y registro de bienes patrimoniales

Los arts. 17 a 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, regulan la forma y contenido del inventario y registro de los bienes, estableciendo las normas administrativas para su elaboración. No obstante lo anterior, las entidades locales tradicionalmente han tenido dificultades para su elaboración (16) derivadas fundamentalmente de las siguientes circunstancias:

a) La falta de un sistema de información que facilitase los oportunos datos. Hasta la entrada en vigor de la ICAL, las únicas fuentes de información sistematizadas consistían en las contabilidades presupuestaria y auxiliar mantenidas por las Intervenciones, las cuales, sin embargo, no estaban diseñadas para realizar un seguimiento patrimonial en su conjunto, siendo solamente útiles para el conocimiento de los derechos a cobrar, las obligaciones a pagar y las existencias de tesorería.

b) La falta de implantación de procedimientos que informasen de las diferentes alteraciones de los bienes y derechos derivadas de su adquisición y constitución, de la modificación de sus características físicas, calificación jurídica, valoración económica y de su cancelación y baja.

c) La ausencia de criterios objetivos de valoración.

d) La escasa o nula utilidad otorgada al inventario por los órganos de las entidades locales, unida a las dificultades y a los costes de su permanente actualización.

e) La falta de un auténtico control sobre la antigua Cuenta de Administración del Patrimonio.

El Ayuntamiento de Alcorcón no ha sido ajeno a este comportamiento generalizado, siendo especialmente relevantes las siguientes anomalías:

1.^a La ausencia de procedimientos escritos para el suministro, registro y protección de los bienes de inmovilizado.

2.^a La gestión del inventario de los bienes de inmovilizado estaba encargada a la misma unidad administrativa que realizaba la contratación; en consecuencia, no se producía una separación de funciones para una mayor garantía en la protección de los activos.

3.^a El programa informático para gestión del inventario únicamente incluye los bienes inmuebles, de manera que el resto de los bienes de inmovilizado se controla mediante registros manuales.

4.^a No se dispone de un sistema de identificación de los bienes muebles (mobiliario, maquinaria, equipo de oficina, etc.).

5.^a La Corporación no realiza la rectificación anual de inventario prevista en el art. 33 del RBEL, formando inventario independiente al cierre de cada ejercicio.

6.^a No se elaboró inventario al cierre del ejercicio 1993 y los existentes al 31 de diciembre de los otros dos ejercicios fiscalizados presentaban la siguiente composición:

(en millones de pesetas)

EPÍGRAFE	31-12-92	31-12-94
Inmuebles	10.807	14.754
Muebles histórico-artísticos	29	37
Vehículos	113	120
Bienes muebles	80	242
T O T A L	11.029	15.153

(15) En relación con las alegaciones, es preciso señalar que existía un retraso generalizado en la contabilización presupuestaria de los movimientos y transacciones del Ayuntamiento, sin perjuicio de que otros registros auxiliares pudieran mantenerse más actualizados.

(16) El Ministerio de Economía y Hacienda era consciente de las carencias y limitaciones en el control de inventarios de las entidades locales; de hecho, en

las «Instrucciones para la apertura de la contabilidad en el nuevo sistema de información contable para la Administración Local», aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 1991, se advertía que no sería requisito imprescindible la existencia de inventario actualizado y que debería procederse a unas depuraciones de saldos para que los existentes a 31 de diciembre de 1991 respondiesen a la verdadera situación económico-patrimonial del sujeto contable.

Sin embargo, estos inventarios no reflejaban adecuadamente los bienes del Ayuntamiento ni sus correspondientes valores, ya que presentaban, entre otras, las siguientes deficiencias y anomalías:

a) El resumen del inventario a 31 de diciembre de 1992 no está bien totalizado, ya que no incluía muebles por valor de 98 millones de ptas. que, sin embargo, figuraban relacionados.

b) Algunos bienes inmuebles registrados en el inventario de forma agrupada (terrenos, edificios, construcciones, etc.) presentaban una valoración discrepante con la que figuraba en las fichas separadas que le servían de soporte.

c) La incorporación al inventario de muchos bienes inmuebles se producía en ejercicio posterior al de su adquisición, mientras que las altas de bienes muebles se venían realizando en la fecha y en base al contenido del acuerdo de adjudicación del suministro, en vez de registrarse en el momento de la recepción.

d) No consta justificada la valoración otorgada en inventario a las cesiones de terrenos a favor del Ayuntamiento a título gratuito.

e) Los bienes y derechos revertibles no constan valorados.

Por otra parte, el nuevo sistema contable establecía la obligación de formar anualmente un balance de situación que permitiese reflejar la imagen fiel de la situación patrimonial de las entidades locales, conforme a los principios y criterios de valoración establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local anexo a la ICAL. El Ayuntamiento facilitó al Tribunal de Cuentas unos balances de situación cerrados a 31 de diciembre de cada ejercicio fiscalizado que por no haber sido aprobados por órgano competente del Ayuntamiento y advertirse la debilidad del control interno, los errores en la formación del asiento de apertura y que los movimientos contables no eran coincidentes con los del inventario administrativo, no han sido considerados en el alcance de esta fiscalización.

4. CUENTAS GENERALES

4.1 Situación

El Ayuntamiento no ha aprobado y, consecuentemente, no ha rendido a este Tribunal ninguna Cuenta General de los ejercicios fiscalizados, que debiera integrar la cuenta de la propia Entidad, las de sus Organismos autónomos (Patronato Municipal de

Deportes y Universidad Popular) y la de la Sociedad mercantil (EMGIASA). Así, la última Cuenta General aprobada corresponde al ejercicio 1991 y fue rendida al Tribunal de Cuentas el 16 de junio de 1993. No obstante, por Decretos de la Alcaldía de 23 de diciembre de 1993 y 28 de noviembre de 1996 se aprobaron las liquidaciones presupuestarias del Ayuntamiento de los ejercicios 1992 y 1993, respectivamente (17), rebasando en ambos casos la fecha del 1 de julio del ejercicio inmediato siguiente, fijada como límite en la Disposición Transitoria novena de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993. Estas liquidaciones presupuestarias, pese a su aprobación por el Alcalde, están pendientes de remisión y aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, en tanto que son integrantes de la Cuenta General.

La falta de elaboración de las cuentas generales y consecuente aprobación por el Pleno y rendición al Tribunal de Cuentas se debe fundamentalmente a la inestabilidad en el puesto de Interventor y a la lentitud de las tareas de puesta al día de la contabilidad.

En estas circunstancias, el Ayuntamiento facilitó al Tribunal de Cuentas una serie de estados y anexos contables que deben formar parte de las Cuentas Generales de 1992 y 1993; sin embargo, la documentación facilitada no contiene todos los estados y anexos exigibles por la ICAL, careciéndose de los siguientes:

a) Del ejercicio 1992:

— Desarrollo de los pagos presupuestados a nivel resumido de grupo de función, subfunción, y por capítulos y artículos.

— Desarrollo de compromisos de ingresos, reconocimiento y pago de devoluciones de ingresos.

— Estado de detalle del cálculo del resultado presupuestario.

— Estado de tesorería.

— Cuadro de financiación anual.

— Estado de la deuda.

— Estado de los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.

— Anexo del estado de compromisos de ingresos con cargo a presupuestos futuros.

— Anexo del estado de gastos con financiación afectada.

— Anexo del estado de evolución y situación de los recursos administrados por cuenta de otros entes públicos.

b) Del ejercicio 1993:

— Cuadro de financiación anual.

— Estado de la deuda.

— Estado de los compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros (18).

(17) Las liquidaciones presupuestarias de estos ejercicios se incluyen en los anexos 1 y 2.

(18) En relación con este estado, y contrariamente a lo señalado en las alegaciones, el Ayuntamiento financiaba contratos con carácter plurianual, tal y como se expone en el apartado 7. Contratación (párrafo parcialmente modificado como consecuencia de las alegaciones).

4.2 Opinión

La opinión se limita a la liquidación presupuestaria de 1992 y a la liquidación del presupuesto y estado del remanente de tesorería de 1993 del propio Ayuntamiento, que son los únicos estados contables que constaban aprobados mediante sendos Decretos de la Alcaldía, ante la falta de aprobación de Cuentas Generales por el Pleno de la Corporación.

Como consecuencia de las incertidumbres que suponen la falta de conciliación, justificación y detalle de algunos saldos y el débil control interno en la ejecución presupuestaria, así como por las salvedades que se ponen de manifiesto en los distintos apartados de este Informe, especialmente en relación con los compromisos de gastos que se adquirieron sin someterse a la disciplina presupuestaria y a la aplicación de unos criterios contables no adaptados a los establecidos en la ICAL, las liquidaciones presupuestarias de 1992 y 1993 no son representativas de la correcta ejecución de los mismos.

En relación con los estados de remanente de tesorería, aunque el del ejercicio 1992 no se confeccionó, en el Decreto de aprobación de la correspondiente liquidación presupuestaria se cifró en 1.622 millones de ptas. positivo, sin que consten antecedentes que permitan verificar la forma de cálculo.

El estado de remanente de tesorería de 1993 presenta la siguiente composición:

Concepto	Millones de ptas.
a) Deudores pendientes de cobro	2.668
b) Acreedores pendientes de pago	6.402
c) Fondos líquidos	1.703
d) Remanente de tesorería (a-b+c)	(2.031)

La naturaleza de las salvedades expuestas en este Informe (19) evidencian la existencia de un remanente de tesorería negativo por mayor importe que el reflejado en el correspondiente estado contable, poniendo de manifiesto la falta de cobertura financiera de la Entidad para hacer frente a sus obligaciones.

(19) Véase el apartado 6 —Actuaciones de especial relevancia económico-financiera.

(20) Según los datos disponibles, en 1992 no se reconoció derecho alguno por este capítulo y en 1993 tan sólo 3 millones de ptas.

5. PRESUPUESTOS

5.1 Aprobación

La aprobación de los presupuestos de los ejercicios 1992, 1993 y 1994 se ha producido dentro del período de su vigencia (en abril de 1992, junio de 1993 y junio de 1994, respectivamente), por lo que no se ha ajustado a lo dispuesto en los arts. 112.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y 150.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), que indican que la aprobación ha de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio al que se refieran, limitándose así las funciones de planificación y control que debería tener este instrumento.

En su elaboración no se han seguido unas normas internas que establecieran un calendario y unos documentos normalizados de las propuestas de las Concejalías y Departamentos, a fin de determinar las magnitudes a consignar en el presupuesto.

El presupuesto general de 1992 está integrado por el del propio Ayuntamiento y el de los dos Organismos autónomos (Patronato Municipal de Deportes y Patronato Municipal Universidad Popular). Los correspondientes a 1993 y 1994 incluyen, además, los estados de previsiones de ingresos y gastos de la sociedad mercantil EMGIASA.

En relación con el presupuesto de ingresos, las previsiones consignadas en el capítulo 6 «Enajenación de inversiones reales» (1.058, 2.125 y 674 millones de ptas., respectivamente para 1992, 1993 y 1994) se han mostrado excesivas y sobrevaloradas, en relación con las cantidades que finalmente se liquidaron (20), permitiendo aflorar un equilibrio ficticio de los presupuestos. De hecho, esta circunstancia implicó que las inversiones reales presupuestadas en estos ejercicios se ejecutaran en valores muy inferiores a los presupuestados (44 y 37% en 1992 y 1993, respectivamente).

Los expedientes presupuestarios presentan las siguientes deficiencias:

a) En el ejercicio 1994 no se incluye el avance de la liquidación del presupuesto corriente referido al menos a seis meses del mismo, documento exigido en el art. 18.1.b) del Real Decreto 500/1990. Además, en ninguno de los tres ejercicios se adjunta este avance de la liquidación del presupuesto corriente de los dos Organismos Autónomos.

b) Ninguno de los presupuestos se acompaña con el anexo de inversiones a realizar por los Organismos Autónomos.

c) En 1993 no se incluye la memoria del Patronato Municipal Universidad Popular.

d) Las Bases de ejecución de los presupuestos no regulan la tramitación de los expedientes de ampliación de crédito en los términos del art. 39 del Real Decreto 500/1990.

5.2. Modificaciones presupuestarias

Se han revisado los seis expedientes de modificaciones presupuestarias tramitados en 1992 y los 12 de 1993, con los siguientes resultados:

a) Las modificaciones que figuran en las liquidaciones del presupuesto son superiores a las que se deducen de los expedientes, de conformidad con los siguientes datos:

(en millones de pesetas)

		1992	1993
(a)	Según liquidación del presupuesto	192,5	1.335,0
	Según expedientes		
(b)	Incremento de crédito	652	1.553,6
(c)	Minoración de crédito	464,5	218,8
(d = b-c)	Modificaciones netas	187,5	1.344,8
(a-d)	Exceso de modificaciones en liquidación	5	0,2

b) En general, los expedientes no adjuntan las peticiones del responsable del centro gestor del gasto, documento necesario según las Bases de ejecución del presupuesto.

c) Un expediente de 1992 de generación de crédito por mayores ingresos no consta aprobado por el Alcalde, como exige la Base nº 11 de ejecución del presupuesto; de hecho, únicamente consta un informe de Intervención, fechado el 8 de marzo de 1993 (con posterioridad a la terminación del ejercicio presupuestario), en el que no se explicitan las partidas que se modifican.

d) En 1993 se contabilizó una incorporación de remanente de crédito en la partida 422.10-632.99 de Transferencias corrientes a colegios públicos, por 2,3 millones de ptas., en lugar de por 17,1 millones de ptas. que fue el importe aprobado en el expediente. Asimismo, esta partida se incrementó con una generación de crédito de 15 millones de ptas. por mayores ingresos,

sin que se haya aportado la correspondiente justificación.

e) Un expediente de transferencias de crédito por 185 millones de ptas. no consta informado por el Interventor.

f) La partida 222-00-233.99 (otras indemnizaciones) del Capítulo 2 - *Compras de bienes corrientes y servicios* se modificó con transferencias negativas y positivas en distintos expedientes, incumplándose el art. 41.1.c) del Real Decreto 500/1990, que establece que las transferencias de crédito no pueden incrementar créditos que, como consecuencia de otras transferencias, haya sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

5.3 Resultado presupuestario

Los resultados presupuestarios de 1992 y 1993, deducidos de las liquidaciones, fueron los siguientes:

(en millones de pesetas)

		1992	1993
(a)	Derechos liquidados	9.197	6.248
(b)	Obligaciones reconocidas	7.510	8.140
(c = a-b)	Resultado presupuestario	1.687	(1.892)
(d)	Desviaciones positivas de financiación	1.248	69
(e)	Desviaciones negativas de financiación	--	1.723
(f)	Gastos financiados con remanente tesorería	--	29
(g = c-d+e-f)	Resultado presupuestario ajustado	439	(209)

En relación con estos datos hay que señalar lo siguiente:

1.º Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas no responden a los criterios de imputación temporal establecidos en la ICAL, habiéndose producido un diferimiento de gastos a ejercicios posteriores (21).

2.º Los derechos liquidados de 1992 incluyen 2.350 millones de ptas. de pasivos financieros, que, aun presupuestados para este ejercicio, a 31 de diciembre no se encontraban formalizados ni ingresados en la Tesorería, puesto que ambos trámites se realizaron en 1993, por lo que, además, se vulnera la Regla 237 de la ICAL, que indica que la creación del endeudamiento se contabilizará cuando el producto del mismo se haya ingresado en la Tesorería de la Entidad. Este mismo hecho también tenía incidencia

en el ajuste por desviaciones negativas de financiación calculadas para 1993.

3.º El Ayuntamiento no ha aportado documentación que fundamente los datos relativos a las desviaciones de financiación derivadas de gastos con financiación afectada de 1992, ejercicio en el que no se realizó ningún seguimiento y control de estos gastos.

6. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

6.1 Ingresos

6.1.1 Ingresos tributarios

La evolución de los derechos liquidados por estos conceptos fue la siguiente:

(en millones de pesetas)

CONCEPTO	1992	1993	% Variac.
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana	750	800	7
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	391	407	4
- Impuesto sobre Incremento del Valor Terrenos Naturaleza Urbana	110	136	24
- Impuesto sobre Actividades Económicas	263	455	73
- Licencia fiscal Impuesto Industrial (suprimido)	(72)	(71)	(1)
- Otros ingresos Capítulo 1	136	80	(41)
TOTAL CAPÍTULO 1	1.578	1.807	15
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (Cap. 2)	771	975	26
- Tasas y otros ingresos (Cap. 3)	248	280	13
TOTALES	2.597	3.062	18

De su análisis se deduce lo siguiente:

1.º La implantación del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) originó que anexos al padrón de 1992 por valor de 87 millones de ptas. se aprobaran y liquidaran en el ejercicio 1993. En consecuencia, con independencia de que el reconocimiento presupuestario haya sido conforme a los actos que le dieron lugar, los importes correspondientes a estos ejercicios fueron de 350 y 368 millones de ptas., respectivamente.

2.º Las cantidades negativas de Licencia Fiscal del Impuesto Industrial —72 y 71 millones de ptas.— que afloran en las liquidaciones de los presupuestos de 1992 y 1993, respectivamente, tienen su origen en la incorrecta contabilización de los recargos a favor de la CAM. En concreto, en los ejercicios 1990 y 1991 estos recargos fueron reconocidos como derechos presupuestarios del Ayuntamiento y en 1992 y 1993, años en los que se realizaron los pagos, se registraron como devoluciones de ingresos, una vez que el citado tributo había sido sustituido por el IAE.

En los ejercicios fiscalizados los importes e índices de recaudación de tributos fueron los siguientes:

(21) Véase el apartado 6 —Actuaciones con especial relevancia económico-financiera—.

(en millones de pesetas y %)

Ejerc.	Capítulo	Derechos liquidados	Recaudación liquidada	% de cobro	Pdte. cobro fin ejerc.	% pdte. cobro
1992	Impuestos directos	1.578	1.152	73%	426	27%
	Impuestos indirectos	771	543	70%	228	30%
	Tasas y otros ingresos	248	236	95%	12	5%
	TOTALES	2.597	1.931	74%	666	26%
1993	Impuestos directos	1.807	1.281	71%	526	29%
	Impuestos indirectos	975	664	68%	311	32%
	Tasas y otros ingresos	280	262	94%	18	6%
	TOTALES	3.062	2.207	72%	855	28%

Los conceptos tributarios en los que el índice de recaudación fue relativamente más bajo fueron los Impuestos sobre el Incremento de Valor de los Terrenos y sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y las tasas de Licencia de Apertura de Establecimientos y Licencias Urbanísticas, debido, fundamentalmente, a que gran parte de las liquidaciones tributarias se realizaron al final del ejercicio y al hecho de que un elevado importe de las mismas fuesen recurridas.

En los ejercicios fiscalizados, los tributos en los que el comportamiento de la recaudación ejecutiva presentó un mayor índice de bajas fueron los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y sobre Bienes Inmuebles (IBI), con la siguiente evolución, según los datos de la cuenta de recaudación ejecutiva (22):

(en millones de pesetas)

		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(b)+(d)	(g)	h= (a)-(f)
Impuestos	Cuenta Recaudación Ejecutiva	Valores cargados gestión cobro	Cobros	%(b)/(a)	Bajas	%(d)/(a)	Valores gestionados	%(f)/(a)	Pendientes cobro a fin ejercicio
IVTM	1992	174,8	12,8	7	63,1	36	75,9	43	98,9
	1993	306,2	53,8	18	54,4	18	108,2	36	198,0
	1994	338,9	38,4	11	38,3	11	76,7	22	262,2
IBI	1992	235,8	39,6	17	87,8	37	127,4	54	108,4
	1993	221,0	41,6	19	63,5	29	105,1	48	115,9
	1994	236,8	32,8	14	42,2	18	75,0	32	161,8

(22) Las alegaciones presentan un estudio de la recaudación en el Ayuntamiento sobre la que no se pronuncia el Tribunal de Cuentas. La exposición que se refleja en el Informe pretende detallar exclusivamente las principales causas que provocaron que determinados tributos hayan tenido unos elevados índices de bajas por rectificación, fallidos o prescripción (este y los párrafos siguientes referentes a estos tributos han sido modificados como consecuencia de las alegacio-

En consecuencia, sobre la base del total de valores gestionados en ejecutiva (total cargo del ejercicio menos pendiente de cobro a fin de año) los índices de bajas y cobros fueron los siguientes:

Impuesto	Cuenta recaudación ejecutiva	Índice de bajas (%)	Índice de cobros (%)
IVTM	1992	83	17
	1993	50	50
	1994	50	50
IBI	1992	69	31
	1993	60	40
	1994	56	40

Las principales causas de estos porcentajes de bajas y fallidos fueron las siguientes:

a) Las citadas figuras impositivas fueron gestionadas de forma compartida con la Jefatura Provincial de Tráfico y con la Gerencia Territorial del Catastro de Madrid, con numerosas inclusiones indebidas en los respectivos censos de 1990 y 1991, produciéndose las bajas provisionales o definitivas en la vía ejecutiva y que fueron especialmente importantes en 1992. En concreto, las bajas en vía ejecutiva por estas causas fueron del 51% en el caso del IVTM y del 50% en el caso del IBI en 1992.

b) Los cambios de residencia de los contribuyentes y las ventas de vehículos e inmuebles habitualmente se realizan sin tramitar la baja en los censos, lo que unido a la dificultad de localización de los contribuyentes morosos, dio lugar a que en 1992 se declararan fallidos por el 32% en el caso del IVTM, y del 19% en el caso del IBI. Estos porcentajes en bajas y fallidos se redujeron en los ejercicios siguientes, aunque siguieron superando el 50% del total de los valores efectivamente gestionados en vía ejecutiva.

En relación con el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se ha advertido que no en todos los casos se liquidó el tributo por autoliquidación, como establecía el art. 9 de la Ordenanza fiscal correspondiente (23). Asimismo, en los expedientes no consta información relativa al presupuesto visado por el Colegio Oficial de Arquitectos, trámite exigible según el art. 12 de la Ordenanza, ni la documentación final de obra visada por el Colegio de Arquitectos o el Informe de Servicio de Obras con la valoración definitiva (24).

Asimismo, los recargos de apremio correspondientes a liquidaciones tributarias en vía ejecutiva penden-

tes de cobro no están registrados contablemente, ya que estos ingresos se reconocían en el momento de su recaudación y no al inicio del período de cobro en vía ejecutiva, momento de su exigibilidad según establece el art. 100 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

Los deudores presupuestarios a 31 de diciembre de 1993, última fecha disponible, presentaban la siguiente antigüedad, en función del año en que se reconocieron los derechos:

Ejercicio	Millones de ptas.
1989 y anteriores	451
1990	688
1991	343
1992	1.222
Total presup. cerrados	2.704
1993	1.286
TOTAL	3.990

Según la naturaleza económica, los importes pendientes de cobro procedían de los siguientes capítulos de ingresos:

Capítulo	Millones de ptas.
1 - Impuestos directos	1.908
2 - Impuestos indirectos	368
3 - Tasas y otros ingresos	221
SUMA	2.497
Otros ingresos	1.493
TOTAL	3.990

(23) Contrariamente a lo señalado en las alegaciones, en cuatro expedientes revisados no constaba la existencia de autoliquidación, y solicitadas al Ayuntamiento se obtuvo confirmación escrita de que éstas no se habían presentado.

(24) En los expedientes fiscalizados que fueron puestos a disposición del Tribunal por el propio Ayuntamiento no constaba la existencia de los visados correspondientes (párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones).

No obstante, esta información no era concordante con la deducida de las cuentas de recaudación ejecutiva, ya que comparando los saldos pendientes de cobro de ejercicios cerrados se obtuvieron las siguientes diferencias:

(en millones de pesetas)

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	TOTALES
Total en liquidación presupuestaria (a)	1.908	368	221	2.497
Correspondiente al ejercicio 1993 (b)	526	311	17	854
Correspondiente ejercicios cerrados (c) (c=a-b)	1.382	57	204	1.643
En cuenta de recaudación ejecutiva (d)	483	4	60	547
DIFERENCIAS(c-d)	899	53	144	1.096

Conforme con estos datos, los registros contables presentan una sobrevaloración de los deudores por tributos de 1.096 millones de ptas., como consecuencia de que bajas y fallidos tramitados por la Unidad de Recaudación no se contabilizaron en el momento de su aprobación.

6.1.2 Otros ingresos

En general, no se han respetado los principios de especialidad y de anualidad presupuestaria en el registro contable de los restantes ingresos —transferencias corrientes y de capital (capítulos 4 y 7) intereses bancarios (capítulo 5), devolución de préstamos y anticipos al personal (capítulo 8) y operaciones de crédito y endeudamiento (capítulo 9)—, habiendo sido práctica habitual reconocer derechos en capítulo o concepto diferente al correspondiente a la naturaleza del ingreso, registrar ingresos presupuestarios como no presupuestarios o en ejercicio posterior al de su devengo.

Asimismo, de las contestaciones recibidas a las peticiones de información a entidades bancarias e instituciones públicas se deduce que no se han registrado en

la contabilidad presupuestaria del Ayuntamiento las siguientes transacciones:

1.º Intereses abonados en algunas cuentas bancarias (en 1992 por 2,2 millones de ptas., en 1993 por 0,5 millones de ptas. y en 1994 por 0,4 millones de pesetas).

2.º Un total de 7 transferencias satisfechas por las Consejerías de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, y de Cultura de la CAM, por importes de 44,9 y 16,5 millones de ptas., correspondientes a 1992 y 1993, respectivamente (25).

6.2 Gastos

6.2.1 Obligaciones sin consignación presupuestaria

A partir de 1992, y con mayor importancia cuantitativa en ejercicios sucesivos, el Pleno del Ayuntamiento, a propuesta de los diferentes Concejales Delegados, aprobó el reconocimiento de obligaciones comprometidas en ejercicios precedentes con cargo a créditos del presupuesto corriente en vigor, en virtud de la competencia atribuida en el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990, como consecuencia de la práctica irregular de comprometer gastos sin acreditación de disponibilidad de crédito (26). Los importes así reconocidos presentan la siguiente distribución, según su naturaleza:

(25) Con anterioridad a la redacción del Informe, todas las diferencias de conciliación, tanto de ingresos como de gastos, fueron comunicadas al Ayuntamiento para que aportase las aclaraciones oportunas. No obstante, las que figuran cuantificadas en el Informe son aquellas que ni en su momento ni en el trámite de alegaciones han quedado suficientemente aclaradas.

(26) Párrafo parcialmente modificado como consecuencia de las alegaciones.

(en millones de pesetas)

Capítulo	Año reconocimiento de obligaciones previas				
	1992	1993	1994	1995	1996
1. Gastos de personal		3	1		13
2. Compras de bienes corrientes y serv.	12	294	185	258	592
4. Transferencias corrientes				2	
6. Inversiones reales		93			729
7. Transferencias de capital				10	
TOTALES	12	390	186	270	1.334

La distribución según la clasificación orgánica fue la siguiente (27):

(en millones de pesetas)

Órgano / Concejalía / Servicio	Año reconocimiento obligaciones previas			
	1993	1994	1995	1996
Alcaldía - Presidencia	27	20	40	16
Personal y Régimen Interior	17	7	26	66
Protección Civil y Bomberos	15	5	11	3
Bienestar Social y Mujer	5	6	18	7
Juventud y Vivienda	-	2	1	31
Medio Ambiente y Promoción	8	11	20	35
Sanidad y Consumo	3	2	4	8
Servicios Generales	168	5	3	397
Educación	10	53	54	21
Urbanismo	116	40	51	626
Parques y Jardines	13	28	34	79
Cultura	2	2	2	29
Hacienda e Informática	3	2	4	12
Deportes	-	-	-	4
Sin determinar	3	3	2	-
TOTALES	390	186	270	1.334

(27) El único expediente tramitado en 1992 no presenta suficiente detalle que permita conocer los órganos que lo motivaron.

En función de una muestra, se ha estimado el importe de las obligaciones del año en que se originaron, deduciéndose que, de haber procedido conforme a los principios de gestión presupuestaria establecidos

en la LHL, las obligaciones de los ejercicios 1992, 1993 y 1994 hubiesen sido superiores en 256, 251 y 346 millones de ptas., respectivamente (28), conforme al siguiente detalle:

(en millones de pesetas)

Año origen	Año reconocimiento de obligaciones previas					Efecto neto
	1992	1993	1994	1995	1996	
1991 y anteriores	12	148	17			177
1992	(12)	242	18	8		256
1993		(390)	151	143	347	251
1994			(186)	119	413	346
1995				(270)	574	304
1996					(1.334)	(1.334)

6.2.2 Reconocimiento presupuestario de gastos

En general, en el reconocimiento de los gastos no se cumplió con el principio de anualidad presupuestaria, provocando no sólo expedientes de convalidación por el Pleno sino el mero traslado de gastos al ejercicio siguiente, la imputación a concepto o capítulo distinto o la consideración con carácter no presupuestario. En este sentido hay que indicar que en el epígrafe 400.02 de operaciones no presupuestarias «Entregas

en ejecución de operaciones pagos fin de mes» se contabilizaban pagos a proveedores y recogía al 31 de diciembre de 1993 un saldo de 464 millones de ptas. que, por consiguiente, no estaba reconocido con cargo a los créditos del ejercicio ni reflejado en la liquidación presupuestaria.

Además, el análisis de los acreedores presupuestarios puso de manifiesto la falta de fiabilidad de los correspondientes registros, cuya composición, al cierre de 1992 y 1993, era la siguiente:

(en millones de pesetas)

Denominación	31-12-92	31-12-93
Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto corriente	862	2.807
Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos cerrados	830	1.082
Acreedores por pagos ordenados. Presupuesto corriente	2.141	560
Acreedores por pagos ordenados. Presupuestos cerrados	564	499
Acreedores por devolución de ingresos	1	1
TOTALES	4.398	4.949

(28) Sin considerar el efecto que los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito tramitados en los ejercicios 1997 y 1998 pudiesen tener respecto de los ejercicios precedentes.

La falta de fiabilidad de los saldos acreedores se constata por las siguientes deficiencias e irregularidades:

a) La existencia de obligaciones comprometidas sin reconocimiento presupuestario, como se ha señalado en el epígrafe 6.2.1.—*Obligaciones sin consignación presupuestaria.*

b) La incorrección de las relaciones nominales justificativas de los saldos, ya que figuran deudas con carácter genérico que no permiten identificar los verdaderos acreedores, consignándose como tales a empleados del Ayuntamiento sin relación alguna con la deuda, proveedores duplicados o entidades sin personalidad jurídica.

c) La falta de detalle o desglose de la composición de los saldos, que no ha podido facilitarse por el Ayuntamiento.

Por otra parte, de la petición de información realizada por este Tribunal a los 30 acreedores con mayor deuda se obtuvo contestación de 20, que representaban el 42, 49 y 47% del total del saldo pendiente de pago al 31 de diciembre de 1992, 1993 y 1994, respectivamente, obteniéndose los siguientes resultados:

a) Los datos obtenidos en respuesta a la petición realizada no concuerdan con los registrados en la contabilidad del Ayuntamiento y sin que éste haya podido

facilitar en todos los casos aclaraciones o documentación que justificase las diferencias de saldos (29).

b) Se confirmó la existencia de facturas emitidas por importes elevados no registradas por la Entidad. En concreto, los proveedores que han contestado la solicitud de información han manifestado deudas por valor de 310, 735 y 1.173 millones de ptas. correspondientes a 31 de diciembre de 1992, 1993 y 1994, respectivamente, que no se encontraban reconocidas presupuestariamente al cierre de los correspondientes ejercicios.

c) Igualmente, se confirmó la existencia de pagos a proveedores por vías distintas a la de ejecución del presupuesto, ya que de las contestaciones recibidas se dedujeron unos pagos no considerados en la liquidación del presupuesto de 289, 601 y 260 millones de ptas. en cada uno de los ejercicios fiscalizados. No obstante, no ha podido verificarse que tales pagos estuviesen en su totalidad registrados en los epígrafes de operaciones no presupuestarias.

d) Se advirtieron saldos acreedores registrados por 282, 89 y 25 millones de ptas., en 1992, 1993 y 1994, respectivamente, sin que los proveedores hayan manifestado haber emitido facturas que los avalasen.

e) La Corporación ha ido demorando, de manera progresiva, los pagos a los proveedores, especialmente a las empresas constructoras, de mantenimiento de instalaciones y de suministros. Según las respuestas recibidas, el saldo a fin de cada ejercicio representaba obligaciones no satisfechas con la siguiente distribución temporal:

(en %)

Procedencia de las obligaciones	31-12-92	31-12-93	31-12-94
Comprometidas en el ejercicio corriente	95	82	48
Comprometidas en ejercicios anteriores	5	18	52

Estos porcentajes ponen de manifiesto que cada vez es mayor el volumen de deuda con una antigüedad superior a un año.

Esta situación ha ido agravándose en los ejercicios 1995 y 1996, dando origen a que algunos acreedores hayan interpuesto reclamaciones por intereses de demora (al menos por 268 millones de ptas.).

6.2.3 Órdenes de pago a justificar

Estas órdenes se registraron durante el período fiscalizado en tres libros que presentan numerosas

anomalías formales. No obstante, según dichos registros se encontraban sin justificar 421 órdenes concedidas en el período fiscalizado, por un total de 189,5 millones de ptas. Puesta esta circunstancia en conocimiento del Ayuntamiento, se aportó justificación de otras 54 órdenes de pago por un importe de 9,4 millones de ptas. En consecuencia, según el Ayuntamiento, no se han justificado 367 órdenes, por importe de 180,1 millones de ptas., conforme a la siguiente distribución:

No obstante, se analizaron 69 órdenes de las que constaban en libros como justificadas (28, 19 y 22 de

(29) Como se ha señalado anteriormente, estas diferencias fueron puestas en conocimiento del Ayuntamiento, para su aclaración, durante los trabajos de fiscalización. Sin embargo, la documentación complementaria aportada con las alegaciones no aclara todas las diferencias y, en las que lo hacen, confirman las inci-

dencias y cantidades que se detallan en los párrafos siguientes, ya que se limitan a justificar pagos efectivamente realizados por el Ayuntamiento que no se encontraban imputados a los correspondientes presupuestos.

(en número y millones de pesetas)

Ejerc.	Expedidas		Justificadas		No justificadas	
	Órdenes	Importe	Órdenes	Importe	Órdenes	Importe
1992	591	200,2	423	147,9	168	52,3
1993	522	253,5	408	154,6	114	98,9
1994	441	202,4	356	173,5	85	28,9
TOTALES	1.554	656,1	1.187	476,0	367	180,1

cada uno de los ejercicios) que totalizaban 75,7 millones de ptas., advirtiéndose las siguientes irregularidades:

a) El Ayuntamiento no facilitó la justificación de 18 órdenes de 1992 y 2 de 1993, que sumaban 16,1 millones de ptas.

b) De las restantes 49 órdenes, 11 estaban mal registradas, ya que 9 correspondían a subvenciones libradas en firme y 2 a anticipos de caja de fija.

6.2.4 Gastos de personal

6.2.4.1 Catálogo de puestos de trabajo y plantillas

1.º La Corporación no dispuso de un catálogo de puestos de trabajo hasta 1995, existiendo durante los ejercicios fiscalizados una serie de relaciones de puestos de trabajo que no eran concordantes con las plantillas de los presupuestos anuales, presentando las siguientes diferencias:

(número de puestos)

PERSONAL FUNCIONARIO	1992	1993	1994
Relación puestos de trabajo	416	430	433
Plantilla presupuestaria	425	431	431
Diferencia	(9)	(1)	(2)
PERSONAL LABORAL	1992	1993	1994
Relación puestos de trabajo	635	678	494
Plantilla presupuestaria	671	677	493
Diferencia	(36)	1	1

No obstante las diferencias totales, existen múltiples discrepancias en el número de plazas asignadas a cada Departamento o Servicio y en su distribución por categorías profesionales.

2.º En las relaciones y plantillas de 1992 y 1993 se incluyeron indebidamente entre el personal laboral las plazas de alumnos-trabajadores inscritos en la

Escuela-Taller, regularizándose esta incorrección a partir de 1994.

3.º Las vacantes presupuestarias de los ejercicios 1992 y 1993 se hicieron públicas a través de las ofertas de empleo, si bien las convocatorias de las pruebas selectivas de las correspondientes plazas fueron publicadas el 6 de julio de 1992 y el 18 de enero de 1994, respectivamente, sin respetar, por tanto, el art. 18 de

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública, según la redacción vigente en aquel momento, que determinaba que la oferta debía hacerse pública dentro del primer trimestre del año al que corresponde (30).

6.2.4.2 Retribuciones de personal funcionario

Las retribuciones de los funcionarios se regularon por acuerdo colectivo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 28 de mayo de 1992, con vigencia entre el 1 de enero de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1995. Este acuerdo fue remitido a la Delegación del Gobierno en la CAM el 9 de junio de 1992, no habiendo formulado ésta ninguna objeción a su contenido. No obstante, contenía disposiciones no acordes con el ordenamiento jurídico general, como las siguientes:

1.º El incremento salarial aplicado al ejercicio 1992 fue de un 7%, en tanto que la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para este ejercicio, aprobada con anterioridad a la aprobación del acuerdo, determinaba un incremento del 5%.

2.º El acuerdo incluía una cláusula de revisión automática de las retribuciones que determinaba que el incremento de cada ejercicio sería dos puntos por encima de lo que se fijasen en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, lo que contraviene el art. 2.1 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

3.º Las pagas extraordinarias del personal funcionario incluyen, junto con las retribuciones básicas, los complementos de destino y específico, lo que es contrario a lo establecido en el art. 2.º 2 del mencionado Real Decreto 861/1986, que determina que el sueldo, trienios y pagas extraordinarias se devengarán y se harán efectivo de conformidad con la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración Civil del Estado (31).

4.º Las aportaciones de la Corporación a un plan de pensiones a favor de todo el personal con la finalidad de complementar las prestaciones públicas generales por jubilación, invalidez y fallecimiento. En el caso de personal funcionario, el art. 20 del Acuerdo colectivo, regulador de esta materia, contraviene lo señalado en las disposiciones adicionales Tercera, Cuarta y Quinta de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, de creación

de la Mutualidad Nacional de Previsión de Funcionarios de la Administración Local (MUNPAL), aún no derogadas, que expresamente prohíben las aportaciones de la Corporación para fondos de previsión de los funcionarios y la Disposición Adicional 48.1 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que establece que los sistemas de previsión social complementarios solo se pueden financiar con las aportaciones o cuotas de sus beneficiarios o con cualquier ingreso de derecho privado, sin perjuicio de la facultad de las Entidades locales para promover o impulsar la creación de planes y fondos de pensiones, de conformidad con la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre Planes y Fondos de Pensiones (32).

Según los mayores de conceptos presupuestarios, el Ayuntamiento, para personal funcionario, aportó al fondo de pensiones 27 y 22 millones de ptas. en 1992 y 1993, respectivamente.

Por otra parte, el acuerdo regulaba otras percepciones a favor de los funcionarios, tales como el complemento de ayudas a hijos disminuidos, premio a la constancia, gratificación por jubilación o complemento a las pensiones de viudedad y orfandad, cuya naturaleza no está específicamente regulada en la Ley 30/1984 y, en consecuencia, no se tiene establecido ningún régimen general para que tales gastos puedan realizarse con cargo a los presupuesto de las Administraciones Públicas.

6.2.4.3 Retribuciones de los Directores de Servicio

Durante el período fiscalizado, el Alcalde nombró 11 Directores de Servicio, como funcionarios de empleo con carácter eventual para el desempeño de funciones de confianza. Las tareas de estos Directores no quedaron expresamente reguladas en ninguna norma de orden interno y aunque de hecho vinieron auxiliando a los diferentes Concejales en sus respectivas áreas de competencia, realizando funciones de dirección y coordinación de los Servicios, en las plantillas presupuestarias quedaron asimilados al grupo D de funcionarios, correspondiente a la categoría de auxiliar administrativo.

Los conceptos retributivos de los emolumentos de estos Directores quedaban fijados en los diferentes presupuestos anuales, y aunque tenían idéntica denominación que los de los funcionarios, las cantidades que percibían por sueldo base y complemento de destino no se

(30) En relación con el ejercicio 1994 hay que tener en cuenta que el art. 15 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la Función Pública y de la protección por desempleo, modificó el citado artículo dándole una nueva redacción, estableciendo el contenido de Planes de empleo y, en consecuencia, el de la Oferta de Empleo Público. En este sentido, el art. 21.4 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, determinaba que las Administraciones Públicas debían limitar las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cualquiera que fuese su naturaleza, a las que excepcionalmente se considerasen inaplazables.

(31) Las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio regulan tales retribuciones y con referencia a las pagas extraordinarias establecen que los funcionarios tienen derecho a la percepción de dos al año por un importe cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios.

(32) El art. 63.2 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, dispone que los planes o fondos de pensiones que, al amparo de lo señalado en la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1987, pudieran haber promovido las Entidades locales, se regularán por su legislación específica, a efectos de las condiciones aplicables a su financiación con cargo a recursos públicos y ésta, como se ha señalado, prohíbe las aportaciones públicas (párrafo parcialmente modificado como consecuencia de las alegaciones).

adecuaban ni correspondían con las de ningún grupo y nivel establecidos por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, hay que señalar que la Comisión de Gobierno de 14 de septiembre de 1993 acordó conceder al Director de Servicios de Cultura un complemento de productividad 100.000 ptas. mensuales con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 1993, procediéndose en la nómina de noviembre al abono de 1.100.000 ptas. en concepto de atrasos de productividad. A partir de enero de 1994, este complemento fue de 103.726 ptas. Esta actuación pone de manifiesto que, con el criterio aplicado al menos en este caso, el complemento de productividad establecido en la ley para retribuir la actividad extraordinaria, el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, quedó asociada a las características del puesto y no a las de la persona.

6.2.4.4 Horas extraordinarias del personal laboral

Los trabajadores destinados en Parques y Jardines, Servicios Generales, Urbanismo, Cultura y Escuela de Música percibieron habitualmente retribuciones complementarias por horas extraordinarias, dándose la circunstancia de que 50 trabajadores en 1992 y 11 en 1993 superaron los límites establecidos en el art. 35.2 del Estatuto de los Trabajadores.

6.2.5 Transferencias y subvenciones concedidas

En relación con las transferencias a los organismos autónomos hay que significar lo siguiente:

1.º El Ayuntamiento, en el ejercicio 1992, aportó al Patronato Municipal Universidad Popular un total de 137,8 millones de ptas. (119,9 con cargo al crédito presupuestario del capítulo 4 —transferencias corrientes— y 17,9 por el epígrafe no presupuestario 400.02); sin embargo, en la liquidación presupuestaria de éste sólo figuran reconocidos derechos por 131,8 millones de ptas. Por el contrario, en el ejercicio 1993, según las respectivas liquidaciones presupuestarias, el Ayuntamiento libró por el capítulo 7 —transferencias de capital— 80,6 millones de ptas. y en la liquidación del presupuesto de ingresos del Patronato figuran recibidos 84,6 millones de ptas.

2.º El Ayuntamiento, en el ejercicio 1993, transfirió con cargo al capítulo 4 del presupuesto 365 millones de ptas. al Patronato Deportivo Municipal; sin embargo, la liquidación presupuestaria de éste último sólo refleja derechos reconocidos por este concepto por 355 millo-

nes de ptas. Además, este Organismo no tiene reconocidas en sus propias liquidaciones las cantidades de 14 y 31 millones de ptas. que le transfirió el Ayuntamiento en los ejercicios 1992 y 1993, respectivamente, con cargo a los epígrafes no presupuestarios 400.01 y 400.02.

3.º Las respuestas de los perceptores de subvenciones a las confirmaciones de saldos recabadas por este Tribunal han puesto de manifiesto que se han realizado pagos sin que la Entidad haya aclarado su contabilización. En concreto, el Colegio Público Daniel Martín certificó haber recibido 508.865 ptas. en 1992 para ayudas de comedor y el Colegio Público Claudio Sánchez Alborno certificó una percepción de 393.300 ptas. para reparaciones y mantenimiento en el ejercicio 1994 (33).

6.3 Tesorería

El efectivo en Tesorería al 31 de diciembre de los ejercicios fiscalizados, según las actas de arqueo (34), ascendía a las siguientes cantidades:

Ejercicio	Millones de ptas.
1992	1.007,4
1993	1.703,5
1994	2.914,2

En relación con estos saldos hay que señalar lo siguiente:

1. Los saldos disponibles de las pólizas de crédito y préstamos a largo plazo se consideran efectivo de tesorería, contrariamente a lo establecido en la regla 237 de la ICAL.

2. El Ayuntamiento no elaboró el estado de tesorería de 1992 y aunque el de 1993 sí ha sido confeccionado, no está aprobado en tanto que forma parte integrante de la Cuenta General. No obstante, se comprobó que tal estado era discrepante con el arqueo a fin de ejercicio en 192,4 millones de ptas.

3. Los movimientos agregados mensuales de cobros y pagos reflejados en las actas de arqueo no son coincidentes con los que figuran en los correspondientes libros registro.

Por otra parte, de la contestación a la petición de información a las entidades financieras se ha puesto de

(33) En relación con las alegaciones, hay que señalar que no todas las cantidades entregadas en concepto de subvención a los colegios públicos fueron contabilizadas como transferencias, habiéndose imputado parte de ellas al capítulo 2, lo que resta fiabilidad a los registros contables del Ayuntamiento. Las cantidades que se señalan en el Informe son exclusivamente aquellas que, percibidas por los colegios y por los conceptos señalados, el Ayuntamiento no ha podido aclarar cómo se produjo el abono.

(34) Hasta la entrada en vigor de la ICAL, el acta de arqueo constituyó el principal documento de control de la tesorería de las Entidades locales. No obstante, aun no siendo obligatoria, el Ayuntamiento de Alcorcón continuó con su elaboración mensual a partir de 1992.

manifiesto que la Entidad desconocía la existencia de 9 cuentas bancarias y que, en consecuencia, no se encontraban incluidas en las actas de arqueo. Estas cuentas reflejaban los siguientes saldos a fin de cada ejercicio:

(en pesetas)

ENTIDAD	31-12-92	31-12-93	31-12-94
Deutsche Bank	(1.447)	(103.893)	(3.077)
(2 cuentas)	21.925	22.089	22.254
Banco Central Hispano	550.467	268.394	268.394
(2 cuentas)	4.125	2.635	360.802
Banco Español de Crédito	126.723	133.894	138.470
(2 cuentas)	23.365	19.464.976	23.365
Caja de Madrid	19.157.957	27.783.583	21.951.246
Caja España	0	0	0
Banco Exterior de España	85.127	82.627	77.627
TOTALES	19.968.242	47.654.305	22.839.081

6.4 Endeudamiento financiero (35)

El Ayuntamiento no elaboró el estado de la deuda para ningún ejercicio fiscalizado ni ha llevado ningún registro específico para el control de los préstamos.

Durante el período fiscalizado no se canceló ningún préstamo a largo plazo, habiéndose suscrito las siguientes operaciones:

Ejercicio	Entidad financiera	Fecha conc.	Duración	Mill. ptas.
1993	Banco Central Hispano	8-1-93	8,5 años	800
	Caja Ah. y M.P. de Segovia y otros	20-1-93	8,5 años	1.700
	TOTAL			2.500
1994	Banco Central Hispano	18-2-94	8,5 años	350
	Banco de Crédito Local	16-3-94	14 años	856
	Banco de Crédito Local	16-3-94	14 años	218
	TOTAL			1.424

Estas operaciones fueron aprobadas por el Pleno y, en los casos preceptivos en función de lo establecido en el art. 54.2 de la LHL, autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Durante el período fiscalizado el Ayuntamiento formalizó 25 operaciones de tesorería a corto plazo, a fin de cubrir posibles dificultades transitorias de financiación, con el siguiente detalle:

(35) En este subapartado se han suprimido dos párrafos como consecuencia de las alegaciones.

Ejercicio	Nº. operac.	Modalidad	Duración	Mill. ptas.
1992	1	Crédito	3 meses	100
	4	Crédito	1 año	550
	1	Préstamo	1 año	200
	6	TOTALES		850
1993	1	Crédito	6 meses	200
	5	Crédito	1 año	922
	3	Préstamo	1 año	550
	9	TOTALES		1.672
1994	8	Crédito	1 año	1.722
	2	Préstamo	1 año	300
	10	TOTALES		2.022

En relación con estas operaciones de tesorería hay que señalar lo siguiente:

1.º De las quince operaciones que tenían vencimiento entre 1992 y 1994, cinco fueron canceladas con posterioridad a su vencimiento (entre 2 y 36 días más).

2.º Un total de ocho operaciones que vencieron en el período fiscalizado fueron saldadas mediante la concertación de nuevas operaciones por igual o superior importe, por lo que, de facto, aquéllas se transformaron en auténticas operaciones de crédito, con lo que se desvirtúa el art. 52 de la LHL, que establece que las operaciones de tesorería tendrán como finalidad exclusiva la de atender necesidades transitorias de financiación.

Por otra parte, hay que significar lo siguiente:

1.º El Banco de Crédito Local ha confirmado que en 1992 y 1993 tenía concedidos 4 avales a favor de la CAM por 112 millones de ptas., en garantía de las aportaciones municipales a la construcción de diversas obras que el Ayuntamiento no tenía registrados.

2.º Como consecuencia de que en el período fiscalizado no se canceló ninguna operación de préstamo a largo plazo, la carga financiera del Ayuntamiento en los ejercicios 1992 y 1993, considerada como la suma de los intereses más las amortizaciones de principal de la deuda a largo plazo, fue de 48 y 200 millones de ptas, representativa del 1% y del 4% del total de los

recursos liquidados, respectivamente, y, por tanto, dentro del límite (25%) establecido en el art. 54.3 de la LHL.

7. CONTRATACIÓN

El propio Ayuntamiento de Alcorcón celebró, durante los tres ejercicios fiscalizados, 629 contratos por un importe de 14.902.930.276 ptas. (36), siendo de destacar, con carácter general, los siguientes aspectos:

a) La gestión de los expedientes contractuales se llevó a cabo, según su objeto, a través de las Unidades de Contratación y Patrimonio.

b) La forma de adjudicación más utilizada ha sido la contratación directa, que supone el 88% de los contratos celebrados, siendo especialmente significativo la escasa aplicación de la subasta: 2,5% de los expedientes.

La Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón S.A. (EMGIASA) formalizó 46 contratos por importe de 3.110.572.731 ptas., que suponen, respectivamente, el 7 y el 21% del total contratado por el Ayuntamiento.

Las principales deficiencias e irregularidades, deducidas del análisis de una muestra (37) del 2% del número de contratos celebrados durante el período fiscalizado, —incluyendo modificaciones, obras complementarias o accesorias, prórrogas y demás actuaciones producidas en su ejecución, aunque se extiendan a ejercicios posteriores— y el 23% de su importe, se señalan en los epígrafes siguientes, tanto las comunes a todos ellos como las específicas, que, por su relevan-

(36) En los anexos 3 y 4 se relacionan, por cada uno de los ejercicios fiscalizados, el número de contratos celebrados, atendiendo a su objeto y sistema de adjudicación, según los datos facilitados por las Unidades de Contratación y Patrimonio e Intervención y Tesorería.

(37) En el anexo 6 se relacionan los contratos analizados.

cia, se expondrán en los correspondientes contratos, con la excepción de la contratación de EMGIASA que será objeto de tratamiento independiente.

Entre las deficiencias e irregularidades de carácter general hay que destacar las siguientes:

1.^a Al no existir consignación presupuestaria suficiente para la cobertura del gasto, por la demora en la aprobación de los presupuestos, como reiteradamente pone de manifiesto la Intervención, se procede a:

a) Financiaciones plurianuales sin adaptarse a los plazos de ejecución de los contratos, con infracción de lo establecido en el art. 12 del texto refundido de la Ley de Contratos del Estado (LCE), aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

b) Tramitaciones anticipadas de gasto, sin que antes de la resolución del expediente se acredite por la Intervención la toma de razón con cargo al crédito al que haya de imputarse, vulnerando lo dispuesto en el art. 6 de la Orden de 24 de febrero de 1983.

2.^a Con carácter general, en los contratos no figuran los preceptivos informes del Secretario de la Corporación previos a la adopción de acuerdos por el órgano de contratación, exigidos en los arts. 113 y 114 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en relación con la aprobación de los expedientes contractuales y sus modificaciones y resoluciones, respectivamente (38).

3.^a La cuantía de las fianzas definitivas se fija en el 4% sobre el presupuesto de adjudicación y no sobre el de licitación, como exigen los arts. 113 de la LCE y 350 y 351 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, lo cual resulta especialmente significativo cuando las bajas de adjudicación son relevantes (39).

4.^a En los expedientes de obra analizados se han observado, de forma generalizada, las siguientes anomalías:

a) Los proyectos inicialmente aprobados se modifican para compensar las imprevisiones, carencias e indefiniciones de aquéllos y no por necesidades o causas técnicas imprevistas exigidas por el art. 149 del RGCE, utilizándose la prevención legal de la modificación para fines distintos de los que le son propios. Dicha circunstancia se produce por la falta de rigor en la supervisión de los proyectos y por el hecho de que las actas de replanteo previo o bien no existen o son de fecha anterior a aquéllos —con infracción del art. 81 del RGCE—, por lo que no queda acreditada la acomodación del proyecto a la pretensión y, por ende, al interés público.

b) En algunos casos, la selección del adjudicatario, a través del sistema de concurso, resulta subjetivizada mediante la modificación de los criterios fijados en el pliego, bien en el acta de apertura de pliegos o en los informes posteriores, vulnerándose los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

c) En la práctica totalidad de los expedientes analizados, en la Mesa de Contratación actúa por delegación del Secretario del Ayuntamiento la Jefa de Sección de las Unidades de Contratación y Patrimonio; sin embargo, en la documentación examinada sólo consta delegación expresa a su favor para aquellos expedientes cuyo presupuesto de licitación no supere los 300.000.000 de ptas. (40).

d) No consta el abono por los contratistas de la totalidad de los gastos generados por los anuncios de licitación.

e) El incumplimiento, con carácter general, de los plazos de ejecución, sin que conste la concesión formal de prórrogas y sin que el Ayuntamiento adopte las medidas de penalización legalmente establecidas o proceda a la resolución del contrato, de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones y en los arts. 45 de la LCE y 137 y siguientes del RGCE.

f) La carencia de planificación de las inversiones, los fallos en el sistema informático, la falta de liquidez y la deficiencia en el funcionamiento de los controles internos generan situaciones anómalas no detectadas ni corregidas por los órganos competentes, siendo de destacar lo siguiente:

(38) No puede asumirse el contenido de las alegaciones por lo siguiente:

1.º El art. 113.1ª del TRRL señala que el acuerdo aprobatorio del expediente de contratación y de apertura del procedimiento de adjudicación corresponderá al órgano que sea competente, conforme a la Ley, para ordenar el gasto. Comprenderá la aprobación del pliego de cláusulas económico-administrativas e irá precedido de los informes del Secretario y del Interventor de la Corporación.

2.º La regla 4ª del artículo citado anteriormente establece que los informes que la Ley asigna a las Asesorías Jurídicas se evacuarán por la Secretaría de la Corporación.

3.º El art. 84 del RGCE dispone que entre los documentos que debe contener el expediente de contratación está el pliego de cláusulas administrativas particulares informado por la Asesoría Jurídica.

4.º El art. 54.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, citado por el Ayuntamiento en el escrito de alegaciones, debe ponerse en relación con el art. 3 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, que indica que la función de asesoramiento

legal preceptivo comprende, entre otros, la emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.

5.º Además de todo lo anterior, no consta la delegación de las funciones del Secretario General del Ayuntamiento en el Técnico de Administración General-Jefe de Sección de Contratación, sin que el conocimiento de los informes jurídicos emitidos por éste pueda suplir dicha delegación.

(39) No puede asumirse el contenido de las alegaciones, puesto que el art. 82 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales dispone que la garantía definitiva se fijará mediante aplicación de los siguientes porcentajes a las diferentes escalas del presupuesto:

— Hasta un millón de ptas., entre el 4% y el 6% por la cantidad que supere el millón de ptas. y hasta 5 millones, el 3%.

— Hasta 10 millones, del 2% al 3% de dicha cantidad sobre 5 millones de ptas.

— En lo que rebasa la cifra de 10 millones de ptas. del 1% al 2%.

(40) A pesar del contenido de las alegaciones, la Jefa de la Sección de Contratación ha formado parte de la Mesa de contratación en relación con las obras de acceso al polideportivo «La Canaleja», cuyo presupuesto de licitación —476.023.215 ptas.— excedió del límite de la delegación expresa.

— La expedición de mandamientos de pago con anterioridad a la de las certificaciones de obra.

— Los abonos de certificaciones de obra sin respetar el orden cronológico de su emisión, originados en algún caso por la previa reclamación judicial del contratista.

— Los retrasos en los abonos, incluso superiores a los dos años.

— Las certificaciones de obra pendientes de pago a la conclusión de la fiscalización por cuantías considerables, lo cual puede originar perjuicios económicos al Ayuntamiento por la satisfacción de intereses de demora, en caso de que se exigieran, conforme a lo previsto en los arts. 47 de la LCE y 144 del RGCE.

g) Una cierta negligencia o morosidad del Ayuntamiento en el cumplimiento de su obligación de liquidar las obras y devolver las garantías definitivas, que favorece la posible exigencia por el contratista del interés devengado, al amparo de los arts. 57 de la LCE y 176 del RGCE.

5.^a Respecto a los contratos de suministros examinados, las anomalías comunes detectadas son las siguientes:

a) En los concursos no se constata la competencia de la Comisión de Gobierno para la adjudicación, al no acreditarse la existencia de consignación presupuestaria y no indicarse expresamente la delegación de atribuciones con la que actúa, en virtud de lo dispuesto en los arts. 63, 64 y 71 del ROF, con incumplimiento del art. 13.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) (41).

b) Las razones que tratan de justificar el acuerdo de tramitación de urgencia de los expedientes quedan desvirtuadas por su dilación posterior y, en algunos casos, en virtud de aquélla se reducen improcedentemente los plazos de reclamaciones al pliego.

c) En los concursos los criterios fijados en los pliegos para la evaluación de las ofertas resultan, en algunos casos, ambiguos, y en otros excesivamente condicionados a las características del suministro a realizar, favoreciendo adjudicaciones en favor de empresarios ya predeterminados antes del inicio del expediente.

6.^a Las operaciones de crédito se han considerado por el Ayuntamiento como contratos bancarios sometidos al derecho mercantil, sin tener en cuenta que en los ejercicios fiscalizados, por la aplicación de la regla 2.^a del art. 112.2 del TRRL, arts. 4 de la LCE y 7 del RGCE y la Directiva CEE 92/50, de 18 de junio, estos contratos tenían naturaleza administrativa. Además, aunque las

operaciones de crédito fueran consideradas como contratos mercantiles deberían haberse seguido, en cuanto a su preparación y adjudicación, las prescripciones establecidas en la LCE y en el RGCE, en virtud de lo dispuesto en la regla 3.^a del citado art. 112.2 del TRRL, extremos que no han sido cumplidos por la Corporación.

Las deficiencias e irregularidades específicas de los contratos analizados se sintetizan en los siguientes subapartados.

7.1 Acceso al polideportivo La Canaleja

Este expediente tiene su antecedente en el contrato de Construcción del Polideportivo La Canaleja, adjudicado con anterioridad al período objeto de fiscalización; no obstante, es necesario tener en cuenta esta circunstancia por la interrelación entre ambos proyectos. Las irregularidades detectadas en este expediente se señalan en los siguientes apartados.

7.1.1 Actuaciones preparatorias

7.1.1.1 Proyecto

En el proyecto para la ejecución de estas obras, presentado en octubre de 1992 por técnicos ajenos a la Corporación, se observa una falta de homogeneidad en la documentación constitutiva de aquél, que dificulta la concreta determinación del objeto del mismo. Los documentos presentados son los siguientes:

a) Un proyecto para la realización de un paso inferior al Ferrocarril (FFCC) Atocha-Móstoles, una rotonda de acceso al Polideportivo y la urbanización exterior del mismo, por 421.053.090 ptas. A su vez, dentro del proyecto de urbanización se incluyen un presupuesto de ejecución material de señalización de obras por 1.107.400 ptas. y un estudio de seguridad e higiene en el trabajo por 1.267.262 ptas., cuyo encabezamiento «Remodelación de aceras de Alcorcón» no guarda relación con la denominación del expediente.

b) Un proyecto de jardinería por importe de 54.970.125 ptas.

El Ingeniero Técnico Agrícola municipal informa favorablemente el proyecto de jardinería, sin embargo el informe del Servicio de Urbanismo sobre el proyecto de urbanización señala que una décima parte de las obras presupuestadas en él ya estaban previstas y han sido contratadas en el expediente de «Construcción del Polideportivo La Canaleja», de lo que se deduce que esta nueva proyección, en esa décima parte, constituye una modificación del contrato, sin que consten accredi-

(41) La afirmación contenida en el escrito de alegaciones resulta contradictoria con los documentos que se adjuntan al mismo, dado que el propio Acuerdo de delegación de competencias del Pleno en la Comisión de Gobierno de 28 de junio de 1991 señala la delegación en aquélla de «la contratación de obras, servi-

cios y suministros cuya duración exceda de 1 año siempre que tengan crédito consignado en el presupuesto, ya que en caso contrario conservaría la competencia el Pleno», manifestándose en términos similares el Decreto de 24 de junio de 1991, por el que se delegan competencias del Alcalde en la Comisión de Gobierno.

tadas necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas que justifiquen la misma, de conformidad con lo establecido en el art. 149 del RGCE. Además, se constata una anómala actuación municipal respecto al tratamiento dado a este modificado parcial y la consecuente tramitación del proyecto en que ésta se incluye, por los siguientes motivos:

— No se procede a modificar el contrato de «Construcción del Polideportivo La Canaleja», por reducción o supresión de las unidades de obra, coincidentes con las del nuevo proyecto, mediante la formalización del correspondiente documento administrativo, lo cual no daría derecho al adjudicatario del citado contrato afectado a reclamar ninguna indemnización, de conformidad con lo establecido en el art. 150 del RGCE. Por el contrario, vulnerando los principios de la contratación administrativa y, en particular, la prerrogativa del «ius variandi» de la Administración y el principio de transparencia en la gestión administrativa contractual, el informe técnico del Arquitecto municipal de 3 de diciembre de 1992 propone acordar, con la empresa encargada de la construcción del polideportivo, una permuta de supresión o reducción de unidades de obra, a cambio de adjudicarle nuevas actuaciones no previstas todavía, predeterminando de antemano el adjudicatario de nuevas obras. Sin embargo, posteriormente, el informe del Servicio de Urbanismo y el dictamen de la Comisión Informativa, previo al acuerdo plenario, consideran inviable dicha permuta y proponen la aprobación del proyecto de «Obras de acceso al Polideportivo La Canaleja», la reducción en el contrato ya adjudicado de las partidas coincidentes con éste y necesariamente un informe técnico municipal en el que se valoren económicamente aquéllas y se justifique por motivos de interés social la reducción.

— Por su parte, la empresa adjudicataria del contrato afectado por la reducción de partidas presenta un escrito de renuncia a la ejecución de las mismas, indicando que su importe es de 48.504.930 ptas.

— Finalmente, el Pleno de 30 de diciembre de 1992 acuerda aprobar el proyecto de «Obras de acceso al Polideportivo La Canaleja», por 476.023.215 ptas. y la modificación, mediante reducción de partidas, del contrato de «Construcción del Polideportivo La Canaleja» en la cuantía señalada en el escrito de renuncia; todo ello sin justificación de la medida en aras de un interés público o social ni valoración económica de la reducción por técnicos municipales, como se exigió en su momento, ni informe preceptivo del Secretario, previsto en el art. 113 del TRRL.

7.1.1.2 Pliego de condiciones económico-administrativas (42)

Las anomalías detectadas en el pliego de condiciones que sirvió de base para la contratación son, fundamentalmente, las siguientes:

- a) Se establece como sistema de adjudicación el concurso, sin que se justifique en alguno de los supuestos previstos en los arts. 119 del TRRL, 35 de la LCE y 113 del RGCE.
- b) Se incrementa el plazo de ejecución previsto en el proyecto, de 12 a 18 meses, sin justificación alguna.
- c) No recoge el desglose, en cuantías y ejercicios presupuestarios, del gasto plurianual que implica el importe del proyecto, a pesar del reparo formulado por el Viceinterventor.

7.1.2 Adjudicación

a) El informe técnico que precede a la evaluación de las ofertas toma en consideración exclusivamente dos de los cinco criterios fijados en el pliego —plazo de ejecución y precio—, llegándose a descartar ofertas porque sus plazos de ejecución (de 12 y 13 meses) resultaban demasiado altos en comparación con otras, teniendo en cuenta que «*el mejor plazo de ejecución es básico en esta adjudicación...*» (43).

b) Lo anteriormente señalado, junto al incumplimiento del plazo, que se analizará en el siguiente apartado y que pone de manifiesto que la selección no se hizo en favor de la mejor oferta, ratifica que resultó injustificada la elección del concurso como forma de adjudicación.

Por otra parte, se procede a la adjudicación —por importe de 285.085.335 ptas. y un plazo de 8 meses— sin que exista consignación presupuestaria, en contra de la advertencia formulada por el Viceinterventor. Asimismo la adjudicación no consta publicada en los Boletines Oficiales, infringiéndose los art. 38 de la LCE y 119 del RGCE.

c) La prestación por el adjudicatario de una garantía definitiva consistente en el 4% del presupuesto de adjudicación y no sobre el de licitación, irregularidad que se ha observado como regla general en todos los expedientes de contrataciones examinados, resultando especialmente significativa en este supuesto, teniendo en cuenta que la baja sobre el presupuesto de licitación ha sido de un 40,11%, por lo que la garantía constituida se elevó a 9.403.413 ptas. en lugar de los 19.040.928 ptas. que hubiesen correspondido.

(42) El contenido de las alegaciones no desvirtúa lo señalado en el Informe, máxime cuando los únicos criterios que se tuvieron en cuenta para realizar la propuesta de adjudicación fueron el precio y el plazo de ejecución y no el plan de desvío de tráfico como expone el Ayuntamiento, rechazándose ofertas de empresas que presentaron plazos de 12 y 13 meses por considerarlos demasiado altos, adjudicándose a quien ofertó su ejecución en 8 meses, como se señala en los apartados 7.1.1.3.a) y b) de este Informe.

(43) No obstante lo expuesto por el Ayuntamiento en el escrito de alegaciones, el informe del Jefe del Servicio de Urbanismo, de 16 de junio de 1993, en el que se propone la adjudicación indica textualmente que «las ofertas dado que el sistema de licitación ha sido el concurso se han estudiado en base al precio ofertado y al plazo fijado en cada proposición».

7.1.3 Ejecución

En la ejecución por el contratista se han producido determinadas irregularidades que afectan a las prestaciones concertadas, tanto en cuanto a su plazo de ejecución como a la coincidencia de las obras ejecutadas en relación con las proyectadas y contratadas, que se concretan en lo siguiente:

1.º En relación con el *plazo de ejecución*, se produce demora tanto en el comienzo como en la finalización del mismo por lo siguiente, sin que consten en el expediente circunstancias justificativas:

a) Respecto al comienzo, el pliego de condiciones señala que deberá producirse dentro de los 10 días hábiles siguientes a recibirse la notificación de la adjudicación, la cual se produce el 22 de julio de 1993, plazo que se incumple, pues si bien no consta en el expediente el acta de comprobación de replanteo—exigida por el art. 127 del RGCE— la primera de las certificaciones expedidas señala que las obras comenzaron el 1 de septiembre de ese año.

b) En cuanto a la finalización, de conformidad con lo anteriormente expuesto, debiéndose haber iniciado las obras entre julio y septiembre de 1993, su terminación sería entre los meses de marzo y mayo de 1994; sin embargo, el acta de recepción provisional se formaliza el 10 de octubre de 1994, lo que supone un retraso de 5 a 7 meses en la ejecución, que adquiere especial relevancia por la importancia dada al plazo para la selección del adjudicatario.

2.º Las *modificaciones* efectuadas durante la ejecución de las obras están constituidas por dos denominados adicionales (44), por un importe conjunto de 21.857.862 ptas., los cuales no resultan justificados ni en cuantía ni en necesidad (45), como exigen los arts. 149 y 153 del RGCE, sino que parecen derivar de las imprecisiones del proyecto inicial o de la voluntad unilateral del empresario, por las siguientes razones:

a) El primer adicional no mantiene homogeneidad en cuanto a su denominación, pues en los escritos del contratista en los que informa al Ayuntamiento del mismo se divide en dos obras diferenciadas (traslado pódico de señalización y canalizaciones para el suministro de energía eléctrica); mientras que el informe de la Unidad de Contratación se refiere a aquél como «Adicional a las obras de paso inferior del FFCC Atocha-Móstoles a su paso por el Polideportivo La Canaleja»; y finalmente se formaliza en documento administrativo como «Adicional

a las obras de paso inferior del FFCC Laguna-Móstoles y Urbanización de accesos a la Canaleja» (46).

b) El contratista diferencia claramente tres presupuestos distintos, dos para el primer adicional y uno para el segundo; el informe del Director del Servicio de Urbanismo de 2 de junio de 1994 es único para todos y considera un solo presupuesto por importe total (que es la suma de los tres indicados por el contratista). Por su parte, el Pleno del 24 de junio de ese año aprueba dos adicionales distintos por importes de 13.311.267 y 8.546.595 ptas. respectivamente; y finalmente se formalizan en documento administrativo como un único adicional por un importe global de 21.857.862 ptas.

c) En relación con lo anterior se notifica un plazo de ejecución del «adicional» de 15 días, sin que se sepa a cuál de ellos corresponde y teniendo en cuenta que su aprobación se debe a «razones de urgencia para la apertura de la zona de verano». Sin embargo, esta urgencia para la aprobación y fijación de este plazo resulta incongruente, ya que la necesidad de su realización parte de los escritos enviados por el adjudicatario a la dirección de obras el 14 de octubre de 1993, en los que se valoran «trabajos efectuados» en relación con los dos presupuestos que suman el importe de 13.311.267 ptas. Por ello, ese importe adicional de obras estaba ya realizado y su tratamiento conjunto con un adicional posterior no efectuado hace irregular y negligente la actuación administrativa tanto por parte de los servicios técnicos como del Pleno, a efectos de su aprobación, agravándose en este último caso al reconocerse que no se han informado por el Secretario e Interventor por no presentarse con tiempo suficiente para ello (47).

3.º En lo que respecta a las *certificaciones de obra y mandamientos de pago*, las principales irregularidades observadas son las siguientes:

a) El generalizado retraso por parte del Ayuntamiento en el abono de las certificaciones, circunstancia que lleva al adjudicatario a plantear un recurso contencioso-administrativo por el que reclama el importe total de las certificaciones expedidas y de la liquidación por un importe de 320.865.185 ptas., al que se deberán añadir los correspondientes intereses de demora.

b) En la certificación número 6 aparecen partidas de los capítulos 3 y 5, por un importe de 5.450.105 ptas., que no constan en la liquidación.

c) Se certifican los importes correspondientes al estudio de seguridad e higiene en el trabajo y al presupuesto de señalización de obras por un tanto alzado sin desglose en los capítulos 10 y 11 de las certificaciones.

(44) Terminología utilizada por el Ayuntamiento.

(45) Las afirmaciones realizadas por el Ayuntamiento en el escrito de alegaciones no están soportadas documentalmente.

(46) El Ayuntamiento alega que los cambios de denominación en los adicionales responden a un mero error administrativo.

(47) Hay que tener en cuenta que hasta el acuerdo del Pleno por el que se aprueba transcurrieron 9 meses desde los escritos del adjudicatario y 7 desde el primer informe técnico sobre los adicionales.

7.2 Construcción de pozos

La fiscalización efectuada en relación con los contratos de construcción de pozos se ha centrado en los tres expedientes adjudicados en el ejercicio de 1993, por un importe conjunto de 102.273.034 ptas. No obstante, durante 1992 fueron adjudicados, también mediante contratación directa y a la misma empresa, 11 contratos de construcción de pozos —9 de ellos en el mismo día— por un importe total de 121.178.811 ptas.

En virtud de la circunstancia anterior y, además, por haberse observado una homogénea tramitación en los expedientes examinados, en los siguientes epígrafes se señalan las irregularidades detectadas en los mismos de forma conjunta.

7.2.1 Proyecto

Ni en la documentación obrante en los expedientes analizados ni en la relativa a los contratos adjudicados en el ejercicio de 1992 consta un estudio previo de los servicios técnicos del Ayuntamiento justificativo de: la necesidad o conveniencia de construir una red de pozos en el Municipio y su correspondiente ubicación —con indicación específica de las zonas que abarcaría—, el impacto medioambiental de dicha medida con indicación de sus riesgos y medios para solucionarlos, la realización de una proyección conjunta o independiente para cada uno de los pozos, fundamentándose la elección de una u otra, el gasto global estimado para su realización y medios de financiación del mismo, el análisis del tiempo de ejecución necesario y la forma de contratación de las obras más acorde con los objetivos a cumplir. Por el contrario, el Ayuntamiento no aprueba proyectos concretos (48) posibilitándose la ejecución de cualquier obra, en cualquier número y por cualquier presupuesto. Esta circunstancia se origina por lo siguiente:

a) Todos los proyectos —de idéntico contenido— son redactados por el Ingeniero Técnico Agrícola municipal de forma independiente para cada zona afectada. Sin embargo, la cláusula 1.2 de todos los pliegos de condiciones técnicas, que forman parte de aquéllos y en los que se deberían especificar las obras que comprende cada uno, están vacías de contenido.

b) Las actas de replanteo previo, que, entre otros aspectos, acreditan la viabilidad de los proyectos, son de fecha anterior a éstos. Además, la fecha de todas las actas es la misma.

c) El mismo Ingeniero Técnico Agrícola redactor de los proyectos los informa y lleva a cabo el acta de replanteo, lo que impide una correcta supervisión de aquéllos.

(48) El Pleno del Ayuntamiento, tras los dictámenes de la Comisión Informativa de Régimen Interior, se limita a aprobar la construcción de varios pozos sin concretar la ubicación de los mismos.

(49) Las alegaciones no desvirtúan el contenido del Informe, teniendo en cuenta que a aquéllas no se adjuntan los soportes documentales señalados. No obs-

7.2.2 Adjudicación

a) En el expediente no consta informe alguno que justifique acudir a la contratación directa, limitándose la Unidad de Contratación, en sus informes a los pliegos que han de regir aquélla, a manifestar su posibilidad atendiendo a la cuantía de los contratos. Asimismo, ni los dictámenes de las Comisiones Informativas ni los acuerdos plenarios para la aprobación de las obras hacen referencia a la forma de adjudicación. Esta circunstancia, unida a lo expuesto anteriormente, lleva a deducir un fraccionamiento de un mismo objeto —construcción de pozos— por zonas geográficas, a fin de distribuir la cuantía global en múltiples parciales en virtud de las cuales se pueda acudir a un procedimiento selectivo que no implique publicidad ni concurrencia (49).

b) La Comisión de Gobierno de 25 de mayo de 1993 acuerda la adjudicación de la construcción de todos los pozos a un único contratista, en virtud de la delegación expresa conferida por el Pleno, lo cual resulta injustificado por las siguientes razones:

— Incumple lo dispuesto en el art. 6 de la Orden de 24 de febrero de 1983, ya que la adjudicación se realiza antes de la aprobación definitiva del presupuesto, por lo que no puede considerarse que exista consignación presupuestaria para dicho gasto.

— Como consecuencia de lo anterior, debió procederse a la correspondiente modificación presupuestaria mediante concesión de crédito extraordinario, competencia indelegable del Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 23.2.b) de la LRBRL en relación con los arts. 22.2.e) de la misma Ley, 23.1.e) del TRRL, 50 del ROF, 158.2 de la LHL y 37.3 del Real Decreto 500/1990.

7.2.3 Ejecución

Las irregularidades apreciadas en esta fase, que afectan al plazo de ejecución y a las certificaciones de obra, son las siguientes:

1.^a En relación con el *plazo de ejecución*, de la documentación obrante en los tres expedientes resulta confuso el momento concreto de inicio de las obras por las siguientes contradicciones:

a) El pliego de condiciones económico-administrativas y el documento administrativo de formalización del contrato señalan que el plazo comenzará a partir de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la adjudicación —la cual se produce, para los tres con-

tante lo anterior, conviene hacer mención específicamente a las solicitudes de ofertas a las que expresamente se refiere el Ayuntamiento para indicar que siempre se solicitaban éstas a las mismas empresas.

tratos, el día 1 de julio de 1993, lo que implica el comienzo de las obras en dicho mes—.

b) El pliego de condiciones técnicas señala como día para el cómputo del inicio el siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo —14 de junio de 1993, en los tres expedientes—, lo que supone el comienzo de aquéllas el 15 de junio; esta última fecha resulta corroborada por lo indicado en las dos primeras certificaciones de los expedientes 102/93 y 107/93.

Independientemente de lo anterior, las fechas de las actas de comprobación del replanteo, firmadas entre otros por el contratista, son de fecha anterior a las notificaciones de adjudicación y a las formalizaciones de los contratos.

2.^a En las terceras *certificaciones* de los tres contratos examinados se incluyen conceptos no presupuestados por el Técnico municipal autor de los proyectos, y, en consecuencia, no se acumulan los importes certificados anteriormente en las primeras y segundas certificaciones, por lo que no se acredita lo efectivamente ejecutado (50).

7.3 Obras de rehabilitación de castillos de San José de Valderas

El conjunto de estas obras parte de tres proyectos independientes redactados por técnicos ajenos a la Corporación: uno, de rehabilitación del Castillo grande, otro, de rehabilitación del Castillo pequeño, y el tercero sobre el Parque Urbano de los Castillos, con presupuestos de licitación de 310.593.361, 265.000.538 y 263.633.376 ptas., respectivamente. Por recomendación de los propios redactores de los proyectos, el Ayuntamiento procede a una licitación y posterior adjudicación conjunta de todos ellos con la justificación de que, aún tratándose de edificios independientes, su uso general al público será como un todo unitario.

Es regla básica en contratación que cada proyecto de obras constituya el objeto único de un contrato y de un pliego de cláusulas. No obstante, a tenor del art. 29 del RGCE se puede admitir la posibilidad de licitar y adjudicar conjuntamente proyectos independientes, siempre que se mantengan las garantías necesarias que permitan asegurar una ejecución de los proyectos acorde con sus singulares aspectos técnicos y económicos, así como el cumplimiento de los plazos previstos para cada uno de ellos, que tendrán la consideración de parciales hasta la total terminación del volumen contratado. Al respecto hay que señalar que del análisis de esta contratación se deducen las irregularidades que se concretan en los siguientes apartados, que ponen de manifiesto la inexistencia de las garantías anteriormente señaladas.

7.3.1 Proyectos

Los proyectos presentan lagunas que impiden una correcta ejecución del contrato con pluralidad de objeto, ya que en ninguno de ellos se especifica el plazo de ejecución propio de las obras, por lo que no existe fundamento técnico para la fijación del plazo global de 22 meses que establece la Corporación para la realización del conjunto de las obras. Por otra parte, en la documentación relativa al Proyecto de Parque Urbano se observan las siguientes deficiencias:

a) El presupuesto de ejecución material —197.629.519 ptas.— no resulta de la suma de los capítulos que lo constituyen —116.141.939 ptas.—, existiendo entre uno y otra una diferencia de más de 80.000.000 ptas., por lo que se desconoce cuál fue el contenido del presupuesto que se sometió a licitación (51).

b) El presupuesto no se acompaña del preceptivo estudio de seguridad e higiene en el trabajo a la fecha de aprobación del proyecto, presentándose con posterioridad a ésta un estudio que no consta aprobado.

7.3.2 Pliego de cláusulas administrativas

El pliego de cláusulas administrativas, único para la contratación de los tres proyectos, establece un plazo total de ejecución de 22 meses, sin especificar los plazos parciales para cada uno ni establecer de forma expresa la obligación del contratista de presentar el correspondiente programa de trabajo, exigido en el art. 128 del RGCE, máxime por la particularidad señalada de tramitarse como contrato con pluralidad de objeto.

7.3.3 Ejecución

En la ejecución del contrato se constatan las siguientes irregularidades, que afectan al cumplimiento de plazos, a las modificaciones presentadas, a los mandamientos de pago de las certificaciones expedidas y a la recepción de las obras:

1.^a El *plazo de ejecución* de las obras, fijado en 17 meses, resulta incumplido, pues siendo el acta de comprobación de replanteo de 2 de julio de 1992 e indicando las primeras certificaciones que las obras deben terminar en octubre de 1993, el acta de recepción provisional es de 26 de febrero de 1996, es decir, tres años después del plazo fijado para la terminación.

2.^a En lo referente a las *modificaciones*, durante la ejecución de este contrato se presentan un proyecto modificado y hasta 19 adicionales, de los cuales sólo se aprobaron 14, siendo denegados los restantes mediante

(50) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

(51) El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones justifica este desfase en una actualización, pero no la fundamenta documentalmente.

respectivos acuerdos del Pleno. Las anomalías en los adicionales aprobados son las siguientes:

a) En diciembre de 1992 se presenta por el contratista, y se justifica por los arquitectos directores de la obra ajenos a la Corporación, un modificado por incremento de unidades de obra relativas a recogida de escombros (52), por un presupuesto —que supone un incremento económico sobre lo inicialmente previsto— de 5.095.070 ptas., que resulta finalmente certificado y ordenado en pago, sin que conste en el expediente la debida autorización del Ayuntamiento ni informe técnico que fundamente su procedencia, lo que denota una falta de seguimiento de la obra por los Arquitectos Técnicos Municipales. Esta circunstancia resulta agravada por dos hechos:

— En el acta de comprobación de replanteo, firmada entre otros por el propio contratista, no se pone de relieve la existencia de un número superior de escombros a los previstos en los proyectos, de lo que se deduce que, en caso de haberse incrementado los mismos, ha sido como consecuencia de vertidos ajenos a la obra con posterioridad al inicio de aquélla, siendo por tanto únicamente responsable de su recogida el propio contratista, en virtud del principio de riesgo y ventura, por lo que no puede reclamar el importe generado por su negligencia, de conformidad con lo establecido en el art.132 del RGCE.

— Independientemente de lo anterior, la Sección de Contratación emite —con posterioridad a la expedición de la certificación y del mandamiento de pago— un informe en el que señala que dicha modificación constituye un exceso de medición de una partida ya recogida en el proyecto, por lo que puede ser incluida en la liquidación provisional, de conformidad con la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales. Sin embargo, se procede a su certificación y abono en las sucesivas certificaciones —mediante incremento de las partidas correspondientes—, aunque en aquélla resulte aumentado, de nuevo, el importe de dicho concepto.

(52) No puede asumirse el contenido de las alegaciones, por cuanto en el informe de 22 de diciembre de 1992 se señalaba que «la petición del adicional está basada en la existencia de una cierta cantidad de escombros en la parcela municipal, detectada por la empresa adjudicataria en el momento de comenzar las obras..., y que no estaban en la época de la redacción del proyecto»; y sin embargo en el acta de comprobación de replanteo de 2 de julio de 1992 —a partir de la cual se inician las obras— se indicaba expresamente que tras haber comprobado la disponibilidad de los terrenos precisa para la normal ejecución de la obra y la realidad geométrica de la misma, no se encuentra dificultad alguna en que las obras se realicen de acuerdo al proyecto aprobado.

(53) Las modificaciones del proyecto suponen un cambio de criterio en la realización de las obras previstas en aquél que puede generar un incremento, disminución o supresión de unidades de obra proyectadas. Las obras accesorias o complementarias constituyen la realización de unidades de obra no contempladas en el proyecto inicial.

(54) El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones señala, en cuanto a la aplicación de la baja de adjudicación sobre los presupuestos adicionales, «que cuando éstos se componen de unidades nuevas el precio propuesto por el contratista ya es neto, aprobado previamente por la dirección facultativa y no tiene sentido establecer baja. Cuando intervienen unidades de proyecto se aplica la baja de adjudicación».

b) En relación con los adicionales aprobados y ejecutados, de los informes técnicos que obran en el expediente se deduce que la mayoría de ellos se deben a imprevisiones o imprecisiones de los proyectos originales o a la incompatibilidad de éstos con obras ya existentes, independientemente de que, en virtud de los citados informes, no se pueda concretar si se trata de obras accesorias o complementarias a aquéllos —en el sentido establecido en el art. 153 del RGCE—, o por el contrario de modificaciones a los mismos (53). Asimismo, no consta debidamente especificado si afectan a un proyecto concreto o al conjunto total de la obra.

Además, las irregularidades más relevantes de estas modificaciones que tratan de paliar las deficiencias de los proyectos primitivos son las siguientes:

— En general, no se aplica la baja de adjudicación a los presupuestos adicionales (54).

— En el presupuesto adicional número 3, que es generado por diferencias con el inicial, se opera con cifras no homogéneas con y sin bajas, lo que origina que la diferencia por la que se presupuesta sea superior (55) (56).

— El presupuesto adicional número 6 surge como consecuencia de la incompatibilidad de ejecución de estas obras con otra ya ejecutada —una valla de hormigón para el cerramiento de una parcela— siendo necesario proceder a la demolición de aquélla (57). Esta falta de planificación por parte del Ayuntamiento de las obras a realizar ha originado un gasto innecesario, por un importe total de 11.687.680 ptas. (58).

— El presupuesto adicional número 19, que se refiere al suministro de mobiliario, se tramita injustificadamente como tal, cuando debía de haber sido objeto de contratación independiente, tal como puso de manifiesto la Unidad de Contratación (59).

2.^a En lo referente a los *mandamientos de pago*, las irregularidades y demoras detectadas en su expedición, que se indican a continuación, ponen de manifiesto las deficiencias de control interno de la Corporación:

(55) Así, se presenta un nuevo presupuesto sin IVA y sin baja de adjudicación, del que se deduce el presupuesto inicialmente aprobado computado sin IVA, pero con baja y a la diferencia se le aplica el IVA, resultando un importe de 5.155.030 ptas. Si, por el contrario, se hubiese computado el IVA desde un principio en los dos proyectos considerados sin baja, y después se aplicase ésta a la diferencia, el importe resultante hubiera sido de 2.284.738 ptas.

(56) Las alegaciones del Ayuntamiento no pueden ser tomadas en consideración por cuanto se ha observado que todas las unidades que aparecen en este adicional no figuraban en el proyecto inicial.

(57) Las alegaciones no desvirtúan el contenido del Informe, dado que la demolición de la valla de hormigón debió ser prevista en el proyecto inicial mediante la correspondiente modificación surgida del acta de comprobación de replanteo.

(58) El importe del presupuesto adicional para la demolición de valla es de 873.972 ptas., a lo que se ha de añadir el coste de ejecución de la obra a demoler de 6.975.580 ptas., satisfechas a la Escuela Taller encargada de su realización, más 3.838.128 ptas., que es el importe de los materiales utilizados.

(59) Las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento no pueden ser tomadas en consideración por cuanto se podría haber previsto el suministro diferiendo la entrega del mobiliario al momento oportuno en que debía colocarse.

a) Los mandamientos de pago correspondientes a las certificaciones números 5 y 6 se expiden antes que éstas, por lo que no resulta justificada la prestación a abonar, vulnerándose lo establecido en el art. 170.1 de la LHL y art. 59 del Real Decreto 500/1990.

b) En la documentación entregada por el Ayuntamiento al Tribunal no constan los mandamientos de pago correspondientes a las certificaciones números 15 a 38; sin embargo, de la hoja resumen (60) firmada por el Secretario y el Interventor el 2 de septiembre de 1996 se han podido deducir demoras en la expedición de aquéllos, ya que para obras ejecutadas durante el ejercicio de 1993 se han ordenado los pagos en los años 1994 y 1996.

3.ª Con respecto a la *recepción*, no consta efectuada la provisional de las obras, exigida en los arts. 54 de la LCE y 170 del RGCE. El único acta de recepción se refiere sólo a los tres primeros adicionales (61).

7.4 Remodelación de barrios, sector Oeste, zona 3

Este expediente, junto con otros adjudicados por el Ayuntamiento durante el período fiscalizado, tiene como objetivo la realización de obras de mejora de la urbanización en determinadas zonas del Municipio, en ejecución de un programa general de remodelación de barrios. Las irregularidades del mismo se señalan en los siguientes apartados.

7.4.1 Actuaciones preparatorias

El expediente se inicia con la presentación por técnicos ajenos a la Corporación, contratados al efecto, de un proyecto incompleto, sobre el que los servicios técnicos del Ayuntamiento informan parcialmente, sugiriendo, además, una serie de modificaciones al mismo. En la misma fecha del informe técnico municipal, los redactores del proyecto presentan la documentación completa de aquél, indicando que las modificaciones sugeridas, si bien no han sido incorporadas, se tendrán en cuenta, en la medida de lo posible, «antes o durante la ejecución de las obras» (62).

Ante esta situación, el Ayuntamiento, en lugar de requerir un nuevo proyecto ajustado a sus pretensiones técnicas, procede a informar favorablemente el presentado, a declarar la viabilidad del mismo en el acta de replanteo, a elaborar el pliego de condiciones y a aprobar el proyecto y el pliego, en el Pleno de 21 de diciem-

bre de 1993, todo ello en un plazo total de seis días desde que se presentó aquél. Sin embargo, la celeridad con que se efectúan estas actuaciones no se corresponde con la empleada para trámites posteriores, como se pone de manifiesto en los apartados siguientes.

7.4.2 Selección y adjudicación (63)

El pliego de condiciones establece como forma de selección del contratista el concurso, sin que se justifique su procedencia en alguno de los supuestos previstos en los arts. 119 del TRRL, 35 de la LCE y 113 del RGCE, máxime cuando el Pleno, en la sesión en la que se aprueba la adjudicación, acuerda que se solicite a la Unidad de Contratación que los restantes contratos de remodelación de barrios se efectúen por subasta.

7.4.3 Ejecución

En esta fase se ponen de manifiesto las consecuencias de la incorrecta actuación municipal, pues, al aprobarse un proyecto no ajustado a sus pretensiones técnicas y objetivos a cumplir, se han producido, para paliar estas circunstancias, sucesivas modificaciones que generan tanto alteraciones o variaciones en las obras previstas como prolongación en el plazo de ejecución, según se concreta en lo siguiente:

1.º En lo referente a las *modificaciones*, las propuestas y aprobadas durante la ejecución del expediente no constan justificadas como consecuencia de necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas, como exige el art. 149 del RGCE, sino que derivan de las deficiencias del proyecto aprobado inicialmente, las cuales se pusieron de manifiesto, antes de la aprobación, por los servicios técnicos municipales que propusieron variaciones técnicas no recogidas en aquél. Estas modificaciones han supuesto un incremento económico conjunto, sobre el importe adjudicado, de un 42,35% —incluido IVA—, lo que resulta especialmente significativo, a efectos de la irregular proyección, si se tiene en cuenta que la baja de adjudicación fue de un 39,17% sobre el presupuesto previsto en aquélla, y que las propuestas de modificación se empiezan a plantear antes del comienzo de las obras adjudicadas. Además de ello, las modificaciones presentan las siguientes anomalías:

a) Con anterioridad al acta de comprobación del replanteo se aprueba el primer modificado por importe

(60) La indicada hoja-resumen se proporciona por el Tribunal de Cuentas para que sea rellena por las Corporaciones y se adjunte a los expedientes contractuales que deben remitirsele, de conformidad con lo establecido en los arts. 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

(61) El argumento dado por el Ayuntamiento en el sentido de que solo procede una única recepción por la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), por lo que no es necesario llevar a cabo la provisional solicitada por el contratista, no es justificante para la inexistencia de ésta, dado que en virtud de la Disposición Transitoria Primera de

dicha Ley, los contratos se rigen hasta su total terminación por la normativa aplicable en el momento de su adjudicación y este contrato fue adjudicado con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAP, lo que supone la exigencia en este caso de las recepciones provisional y definitiva.

(62) A pesar del contenido de las alegaciones, el Informe de 21 de diciembre de 1993 emitido por el Jefe del Servicio de Urbanismo señala que «no se ha realizado alguna de las modificaciones propuestas...», puesto que se sigue manteniendo que la terminación de las medianas sea en tierra y, además, no se ha modificado el fondo de saco de la calle Jaén».

(63) Epígrafe modificado como consecuencia de las alegaciones.

de 34.036.063 ptas. (que supone un incremento económico del 17,64% sobre el presupuesto contratado), motivado por un cambio de baldosas para la pavimentación de aceras, que se intenta justificar en una petición al respecto de los vecinos afectados, sin que la misma conste en el expediente.

b) En abril de 1995 se concede a la dirección de obra un plazo máximo de 15 días para presentar un proyecto compuesto de 9 puntos, que constituiría el modificado número 2. Sin embargo, aquél no llega a presentarse, aprobándose en noviembre y por motivo de urgencia el presupuesto previsto para el punto 9.º —transporte de arbolado— por importe de 1.194.547 ptas.

c) Con posterioridad, el Pleno de 29 de mayo de 1995 aprueba y adjudica al mismo contratista un proyecto modificado número 3 que trata de regularizar, por diferencias, los incrementos producidos y los que se prevén realizar, sin justificar la necesidad del aumento resultante (64), que se considera el presupuesto del citado proyecto.

d) En agosto de 1996, la Comisión de Gobierno aprueba un último modificado número 4 por importe de 11.932.827 ptas., cuyo objeto es el relleno de vaciados de tierra en determinadas aceras —cuya remodelación se incluyó en el modificado 3.º—, sin que conste en el expediente su formalización.

2.º El *plazo de ejecución* resulta indebidamente prolongado en más de un año, pues, de conformidad con la fecha del acta de comprobación del replanteo, las obras debieron finalizar en septiembre de 1995. No obstante, y aunque no constan en el expediente las actas de recepción provisional y definitiva, la última certificación que obra en aquél es de octubre de 1996.

3.º En lo que respecta a las *certificaciones y mandamientos de pago*, las anomalías observadas son las siguientes:

a) Se certifican precios contradictorios no aprobados o con anterioridad a su aprobación, vulnerándose lo establecido en el art. 150 del RGCE y cláusula 60 del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado (PCAG), aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre. Así, en la certificación 18 se aplican precios aprobados un mes después, por importe de 31.538.410 ptas., y en la certificación 24 se factura un precio —PC 43— cuya aprobación no consta en el expediente.

b) Se incumple el art. 144 del RGCE respecto al abono de las certificaciones expedidas, puesto que a la finalización de la fiscalización de este contrato —diciembre de 1997— no consta ordenado el pago de las certificaciones 21 a 24, ambas inclusive, ni figuran abonadas

las certificaciones 3, parte de la 7, y 8 a 13, ambas inclusive.

c) No se sigue un orden cronológico para el pago de las certificaciones, pues quedan pendientes de pago algunas emitidas con anterioridad a otras ya abonadas. Además, en algunos casos, los pagos se realizan con retrasos superiores a los dos años, así la 1.ª y 2.ª certificación, de noviembre y diciembre de 1994, respectivamente, no se abonan hasta marzo de 1997.

7.5 Contratos de suministro de butacas, acondicionamiento escenográfico y suministro de mobiliario para la Casa de Cultura

En la contratación de suministros el Ayuntamiento ha modificado sus criterios, puesto que si bien los tres contratos analizados en este epígrafe se tramitan de forma independiente a las obras a que se refieren, en otros contratos de obras los suministros se tramitan como obras accesorias o complementarias de las iniciales a través de denominados proyectos adicionales. Con independencia de ello, los tres expedientes de suministros seleccionados presentan, hasta su ejecución, irregularidades similares, por lo que éstas se señalan en conjunto, sin perjuicio de destacar las concretas en cada uno de ellos.

7.5.1 Actuaciones preparatorias

De los expedientes se deduce que en los tres casos se trata de suministros de fabricación, a los que se refiere el art. 237.3 del RGCE, que requieren una instalación posterior, por los que los mismos tienen características propias de dos tipos de contratos (de obras y de suministros) y por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 238.2 del RGCE, se rigen directamente por las normas generales y especiales del primero de los contratos, determinadas por el órgano de contratación en el pliego de bases. Las principales deficiencias e irregularidades en esta fase del contrato son las siguientes:

a) En la preparación de los expedientes no se respeta el principio de transparencia en la gestión contractual, existiendo, en dos de ellos, un condicionamiento técnico del bien a suministrar que impedirá una adecuada concurrencia, favoreciendo la predeterminación de los futuros adjudicatarios por los siguientes motivos:

— En el acondicionamiento escenográfico la empresa adjudicataria estaba predeterminada antes de la iniciación del expediente de contratación, según se deduce de la «Memoria de Equipamiento» de 28 de

(64) Así, se presenta un nuevo proyecto relativo al conjunto de las obras, por importe de 431.900.101 ptas., al que se aplica la baja de adjudicación, resultando un importe de 262.724.831 ptas. del cual se deducen 192.941.425 ptas., adjudica-

das inicialmente, así como los presupuestos modificados aprobados hasta la fecha (34.036.063 ptas., del primero, y 1.194.547 ptas. del segundo), considerando pendiente de ejecución el resto, es decir, 34.552.796 ptas.

junio de 1993, redactada por los Arquitectos Directores de las obras —donde se propone la adjudicación a favor de una empresa concreta— del presupuesto adjunto que se expresa en términos de oferta y con indicación de modelos concretos, y del informe técnico municipal de 7 de julio de 1993.

— En el suministro de butacas, las especificaciones facultativas de diseño, composición y calidad del producto son innecesariamente restrictivas, según reconocerán posteriormente los técnicos municipales, llegando a plantear, en el momento de valorar las ofertas presentadas, la posibilidad de declarar desierto el concurso y convocar otro en condiciones técnicas más abiertas.

b) En la contratación directa del acondicionamiento escenográfico las condiciones económico-administrativas no definen ni exigen los requisitos de capacidad técnica, económica y financiera de los empresarios, vulnerando lo dispuesto en los arts. 287 bis y 320 del RGCE.

c) En los suministros de butacas y de mobiliario, el criterio de los dos concursos, consistente en «*empresas de prestigio en el sector*», resulta indeterminado al no especificarse las circunstancias concretas para su valoración.

7.5.2 Selección y adjudicación

a) En los tres contratos se declara la urgencia para la tramitación de los expedientes, sin fundamento en circunstancias concretas y resultando ésta, además, desvirtuada por la dilación con que se produce la adjudicación desde la aprobación del expediente —hasta 11 meses de diferencia en el suministro de butacas, 5 en el de mobiliario y 2 en el de acondicionamiento escenográfico—.

b) El sistema selectivo, bien por su planteamiento bien por su desarrollo, ha carecido en los tres supuestos de las garantías necesarias para hacer posible una concurrencia en condiciones de igualdad, vulnerándose, por tanto, los principios básicos de la contratación administrativa, debido a lo siguiente:

— En el acondicionamiento escenográfico no se justifica la urgencia motivadora de la contratación directa, y en este sentido es reparada por el Interventor, que de inicio propuso el concurso como forma de adjudicación, ni se motiva la concurrencia de otros supuestos establecidos en el art. 120 del TRRL para acudir a aquélla, pues los argumentos expuestos —la urgencia en inaugurar el edificio de la Casa de la Cultura y la especialización del objeto del suministro— no son coherentes con el contexto de las actuaciones del expediente, puesto que no se acredita que las empresas invitadas a presentar ofertas estén capacitadas para la realización del objeto del contrato de acuerdo con una

previa definición de los requisitos oportunos, y en la valoración concreta de las proposiciones admitidas no se produce un análisis de las mismas, sino que el argumento recurrente es que el sistema técnico empleado en la definición del proyecto de acondicionamiento es el de la empresa que ya estaba designada por los Arquitectos redactores del mismo. Esta circunstancia motiva que la adjudicación se haga en favor de una empresa predeterminada antes de iniciarse el expediente, exceptuando injustificadamente la licitación pública por concurso.

— En el suministro de «Butacas para la Casa de Cultura», es el concurso la forma elegida para la selección; sin embargo, las irregularidades producidas permiten deducir que el adjudicatario estaba predeterminado, puesto que en el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas, de 25 de octubre de 1993, se afirma que *los Arquitectos redactores del proyecto han diseñado una butaca «realizada por una de las empresas que licita»*, y en otro informe posterior «complementario», de 16 de diciembre de 1993, se admite que *la previa definición de las condiciones técnicas del producto a suministrar fuerza la desestimación de la mayoría de las ofertas por no ajustarse al pliego, imposibilitando la elección de otras opciones existentes en el mercado —distintas a la inicialmente prevista y posteriormente adjudicada— que pueden cumplir el mismo fin.*

La concreta aplicación de los criterios del concurso se utiliza para favorecer la selección de la empresa previamente designada, como pone de manifiesto el hecho de que se atribuya la máxima puntuación al adjudicatario con respecto al criterio de «diseño» y ninguna a los demás, a pesar de existir otro licitador que se compromete a fabricar las butacas siguiendo las pautas a marcar por la Dirección Facultativa.

— El concurso para adjudicar el suministro de «Mobiliario para la Casa de la Cultura» tiene igualmente un desarrollo anómalo, puesto que un primer informe técnico de valoración de ofertas realiza la misma de conformidad con los criterios y puntuaciones establecidos en el pliego de bases, resultando unas ofertas más ventajosas que otras. Sin embargo, posteriormente se emite un segundo informe «complementario» al primero, que modifica las puntuaciones inicialmente otorgadas. Así, previa consulta de los técnicos municipales, la Unidad de Contratación emite un informe que, en relación con el criterio referente a mejora en el plazo de garantía, no da opción a una posible ampliación o complemento de fianza que asegure su cumplimiento, por lo que la segunda valoración técnica suprime la puntuación que correspondía en aplicación del mismo a la única proposición que ofrecía dicha mejora, quedando, por tanto, dicho criterio vacío de contenido. Además, el mismo informe «complementario» duplica sin justificación alguna la puntuación correspondiente al criterio de «diseño» a la tercera oferta mejor valorada, dando a entender —en contra de lo preestablecido en las

bases de contratación— que en relación con éste, y con el criterio de «prestigio en el sector», la Corporación goza de un margen de discrecionalidad no limitado.

Las irregulares alteraciones en las valoraciones individuales de las ofertas no varían, sin embargo, el orden de puntuaciones globales resultante de ambos informes técnicos, a pesar de lo cual, la Comisión de Gobierno acuerda, sin motivación, adjudicar el contrato a la tercera oferta, que no se acredita como la más ventajosa en relación con los criterios y baremos preestablecidos en el pliego y que es, además, 9.166.891 ptas. más cara que la propuesta en los informes técnicos.

7.6 Servicio de ayuda a domicilio

El objeto de este contrato es la prestación de las actividades domésticas y de atención personal a los usuarios del servicio de ayuda a domicilio, y tiene como antecedente otro anterior que finalizó el 15 de julio de 1993, por lo que a partir de abril de dicho año se iniciaron los trámites para una nueva adjudicación. Las deficiencias e irregularidades del mismo se sintetizan en los siguientes apartados.

7.6.1 Actuaciones preparatorias

En el expediente no consta el anteproyecto de explotación del servicio por el que el Ayuntamiento pueda, previo estudio económico administrativo, determinar los aspectos económicos, técnicos y de rentabilidad a los que deban ajustarse las prestaciones a contratar. Por el contrario, reiteradamente el Ayuntamiento elabora proyectos específicos para cada contrato, mediante la redacción en cada caso de pliegos de condiciones económico-administrativas y de condiciones técnicas, sin que se acredite la realización de estudios analíticos previos sobre los resultados obtenidos en anteriores contratos.

Las deficiencias e irregularidades específicas de esta fase del procedimiento son las siguientes:

a) Se fija un plazo de duración del contrato de un año natural, con posibilidad de prórrogas por mutuo acuerdo por períodos anuales hasta un máximo de tres, sin que esta posibilidad vaya acompañada de la correspondiente exigencia de ajustar la fianza definitiva, en caso de ampliación.

b) El precio del contrato queda indeterminado por las siguientes razones:

— El pliego de condiciones técnicas fija aquél desglosado en precios unitarios máximos para servicios prestados en días laborables, en festivos y servicio de transporte al Centro de Día, señalando que el importe máximo

previsto para el ejercicio de 1993 es de 65.000.000 de ptas., incluida la aportación de los usuarios. Asimismo, la Cláusula 4 atribuye al contratista la obligación de percibir de aquéllos la aportación determinada por el Ayuntamiento, según lo establecido en la Cláusula 11, salvo que aquél acuerde hacerlo directamente. Sin embargo, ni esta última citada se refiere a tales percepciones —se limita a fijar los criterios de adjudicación— ni llega a especificarse en el expediente el régimen de aportación de los usuarios y el encargado de su cobro.

— El pliego de condiciones económico-administrativas, que prevalece sobre el anterior (según su cláusula 18) incide en la indeterminación del precio, al fijarlo directamente en 65.000.000 de ptas. para el ejercicio de 1993, sin indicar que en ese importe se incluyen las aportaciones a satisfacer por los usuarios y sin referencia a los precios unitarios ni remisión en este aspecto al pliego de condiciones técnicas. Además, dicha fijación sólo para el ejercicio de 1993 resulta incongruente con el establecimiento de un plazo de un año natural, susceptible, en su caso, de ampliación, quedando indeterminado el precio correspondiente al resto del período, una vez concluido el año 1993, lo que supone una vulneración del principio de precio cierto previsto en los arts. 12 de la LCE y 30 del RGCE. Asimismo, de conformidad con lo indicado en el apartado anterior resulta contradictoria la remisión que el pliego de condiciones económico-administrativas hace al de condiciones técnicas en relación con la cláusula de revisión de precios, pues éste la prevé para los precios unitarios de conformidad con el Índice de Precios al Consumo (IPC) del año anterior, pero no para el precio total del contrato para 1993.

c) De los cuatro criterios establecidos para el concurso en el pliego de condiciones técnicas, los dos últimos resultan de similar contenido, dejando en ambos casos un amplio margen de discrecionalidad para la selección; así el tercero se refiere a compromisos especiales o posibles mejoras que el concursante presente sobre la base del servicio definido en el pliego y el cuarto a cualesquiera otros que supongan manifiesta y racionalmente una mejora en la calidad del servicio. Además, no se establecen puntuaciones para ninguno de los criterios fijados, como exige el art. 122.5 del RSCL, por lo que no queda asegurada, a priori, la objetividad en su aplicación.

7.6.2 Licitación y adjudicación (65)

Las irregularidades detectadas en estas fases derivan directamente de las imprecisiones y contradicciones de los pliegos por las siguientes razones:

a) Los anuncios de licitación se limitan a extraer el contenido del pliego de condiciones económico-administrativas, señalando como tipo de licitación 65.000.000 de ptas. a la baja para 1993, sin especificación de los precios unitarios (sobre los que debe realizarse la baja, no sobre el general) ni que en dicho importe se incluyen las aportaciones de los usuarios.

(65) El Ayuntamiento en el escrito de alegaciones alude a anomalías no señaladas en el Informe, como la justificación del abono de anuncios de licitación por el adjudicatario, que, además, no se soporta documentalmente.

Asimismo, el plazo se fija en un año contado a partir del 15 de julio de 1993 (no del día hábil siguiente a recibirse la notificación de la adjudicación), sin especificar la posibilidad de prórroga del contrato, por lo que se produce una información parcial que afecta al principio de publicidad que debe regir en el concurso.

b) No obstante lo anterior, todos los licitadores presentan baja sobre los precios unitarios, excepto el que resulta adjudicatario que concreta su oferta por los 65.000.000 de ptas. para el ejercicio 1993, lo que lleva a una interpretación particular en el informe de valoración de las ofertas, considerando que aquélla se presenta sin baja, con los mismos precios unitarios establecidos en el pliego de condiciones técnicas. Por otra parte, ni en el citado informe evaluativo de las ofertas ni en la propuesta de la Concejalía de Bienestar Social ni en el dictamen de la Comisión Informativa ni en el acuerdo plenario de adjudicación se justifica que la seleccionada para la adjudicación sea la mejor entre todas las presentadas, de conformidad con los criterios fijados en los Pliegos o los señalados en el art.122 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

Además, el documento administrativo en que se formaliza el contrato establece como precio del mismo los tres unitarios fijados en el pliego de condiciones técnicas, aunque uno de ellos minorado por error subsanado posteriormente en las facturas. El plazo se fija en un año, sin indicación del comienzo y la finalización, ni referencia a la posibilidad de prórroga tácita hasta un máximo de tres. De igual forma, no quedan constatadas las tarifas máximas y mínimas a satisfacer por el usuario, como exige el art. 216 del RGCE, ni queda reflejado si las mismas forman parte del precio y a quien corresponde su percepción.

7.6.3 Ejecución

En el expediente no consta documento alguno referente a las posibles comprobaciones por el Ayuntamiento del funcionamiento regular del servicio y, por tanto, del correcto cumplimiento de las prestaciones por el contratista, establecida en el pliego de condiciones técnicas, por lo siguiente:

a) Las prestaciones constitutivas del objeto del contrato se desglosan en atención a los precios unitarios en el pliego de condiciones técnicas, en ayuda a domicilio en días laborables, en días festivos y traslado al Centro de Día, sin que durante la vigencia del contrato conste factura alguna en relación con el último concepto.

b) El contrato se inicia el 19 de octubre de 1993, rigiéndose durante este año los precios unitarios previs-

tos en el pliego. Sin embargo, a partir de 1994 se aplica la revisión de precios, en virtud del IPC, automáticamente para los días laborables, no así para los festivos, que se inicia a partir de 1996. Ninguna de estas revisiones resulta motivada, informada por el Interventor acreditándose la existencia de consignación para hacer frente al mayor gasto, reajustada proporcionalmente la fianza, así como tampoco consta este reajuste como consecuencia de las dos prórrogas tácitas efectuadas.

c) No se acredita el seguimiento de las prestaciones por parte de la Corporación ni la presentación por el contratista para tal fin de memorias relativas al desarrollo del servicio a la finalización de cada año natural, como exigía la cláusula 4 del pliego de condiciones técnicas (66).

7.6.4 Terminación

El contrato concluye en virtud de denuncia del Ayuntamiento, prevista en el pliego de condiciones técnicas, sin que se justifique por razón de interés público la conveniencia de esta medida en vez de proceder a una tercera prórroga, cuya posibilidad estaba prevista. Asimismo el Secretario y el Interventor no informan al respecto, con vulneración del art. 114.3 del TRRL. No obstante la denuncia y la fijación del plazo de terminación previsto para el 18 de octubre de 1996, existe una factura posterior de noviembre de ese año, correspondiente a los trabajos realizados en ese mes.

7.7 Servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales

La prestación del servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales es efectuada por un tercero a favor de la Corporación, por lo que se trata de un contrato de asistencia técnica con empresas consultoras o de servicios, de conformidad con lo establecido en el art. 3 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril. Sin embargo, el Ayuntamiento ha calificado erróneamente éste como contrato de gestión de servicios públicos, aplicando la normativa propia del mismo, con la consecuencia, entre otras, de incluir indebidamente en el pliego de condiciones una cláusula de revisión de precios, expresamente prohibida por el art. 6 del mencionado Decreto 1005/1974, y el art. 1.2 «a sensu contrario» del Decreto 1757/1974, de 31 de mayo, lo que generó la facturación en diciembre de 1996 por este concepto de 50.559.024 ptas., sin especificar, además, la fórmula o índice de revisión aplicado.

Asimismo, a efectos de regularizar la situación del contrato vigente a liquidar, se procede de forma sistemática a dar de alta con efectos retroactivos dependen-

(66) El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones señala que el seguimiento de las prestaciones del Servicio de Ayuda a domicilio era realizado por la Concejalía de Bienestar Social, argumento que no puede ser tomado en consideración al remi-

tir únicamente como soporte documental de esta afirmación una Memoria de las actividades realizadas en 1994 presentada por el contratista sin firmar y sin conformar por la Corporación.

cias que se supone el contratista ha venido limpiando y cuya inclusión en el objeto de la prestación no se aprobó y formalizó en su momento. Sin embargo, este sistema de regularización de la prestación vigente a través de altas retroactivas no se corresponde con la inclusión de estas nuevas dependencias en la nueva contrata, lo que va a producir que al concluir ésta se actúe de la misma forma, y así sucesivamente, sin llegar a concretarse desde el inicio las dependencias que constituirán el objeto del nuevo contrato.

Con independencia de lo anterior, las principales anomalías detectadas en el expediente se detallan en los siguientes epígrafes.

7.7.1 *Pliego de condiciones*

Inicialmente se presenta un pliego de condiciones en el que se fijan un total de 51 centros a limpiar, durante un plazo de 4 años, por importe anual de 220.000.000 de ptas., calculado según precios unitarios por m², atendiendo la superficie total de los citados centros. No obstante, se deja abierto el objeto del contrato al señalar su cláusula 1.ª la posibilidad de incluirse, durante la ejecución, nuevas dependencias. Con posterioridad, el Pleno acuerda la aprobación del pliego con las modificaciones planteadas en el debate previo que, entre otras, implican la eliminación de 1.460 m² de superficie a limpiar, correspondientes a una de las dependencias previstas inicialmente —el colegio público Parque Lisboa—.

Sin embargo, la modificación del pliego no se realiza de conformidad con lo acordado, puesto que si bien se elimina nominalmente el citado centro no se suprime su superficie del cómputo total, interpretándose erróneamente que con ello no resulta afectado el presupuesto global previsto por años, al no quedar afectados los precios unitarios (por m²) constitutivos de aquél (67). Dicha incongruencia provoca una indefinición de la prestación a contratar, en relación con el precio a satisfacer por la misma.

7.7.2 *Adjudicación*

Se efectuó por el Pleno, a propuesta de la Comisión Informativa, en favor de un licitador cuya oferta no era la mejor de acuerdo con la valoración realizada por los técnicos municipales, en atención a los criterios preestablecidos en el pliego. Como consecuencia del dictamen-propuesta de la citada Comisión, se vulnera el principio de igualdad que debe regir la licitación, al subjetivarse la selección del contratista en virtud de circunstancias ajenas a dichos criterios, que podían haberse tomado en consideración al fijar éstos. Así, se

excluye la mejor oferta valorada, con el fin de evitar «...una situación no deseable, esto es, que prácticamente todos los servicios quedarían en manos de una misma empresa» y se selecciona la segunda «porque se trata de una empresa que ya ha trabajado para el Ayuntamiento y tiene experiencia en el sector».

7.7.3 *Ejecución*

La indefinición del objeto del contrato reseñada anteriormente, junto a la ausencia de un correcto control interno por el Ayuntamiento, ha favorecido inclusiones y exclusiones fácticas de centros a limpiar por parte del contratista, facturaciones contradictorias o no ajustadas a lo acordado y actuaciones municipales discordantes entre sí, todo lo cual impide la debida acreditación de los trabajos realmente efectuados, según se deduce de lo siguiente:

a) Existe contradicción entre los acuerdos plenarios que aprueban la inclusión con efectos retroactivos de nuevas dependencias —Casa de la Cultura y Casa de la Juventud—, en virtud de las comunicaciones del contratista en las que afirma haberse estado realizando su limpieza y la formalización de los correspondientes contratos, que no establecen dicha retroactividad. Por tanto, se desconoce si la prestación se efectuó o no, máxime cuando, además, su facturación comienza en marzo de 1995.

b) La primera factura presentada por el contratista, de septiembre de 1993, resulta rechazada por la Corporación, en virtud de un informe del técnico municipal, que considera más correcta la valoración calculada al precio unitario por día de prestación en lugar de por mes. Presentada nueva factura con arreglo a lo señalado por el citado técnico, el Interventor informa que no procede el cálculo sobre ptas/m² por día, sino por mes, llegándose a facturar de esta última forma.

c) En septiembre de 1993 el Pleno acuerda la modificación de un precio unitario que, sin embargo, no se aplica en las facturas hasta febrero de 1994.

d) A partir de febrero de 1994 se factura la limpieza de centros no previstos en el pliego, sin que conste haberse aprobado y formalizado su inclusión.

e) Dejan de prestarse y facturarse los servicios de limpieza de determinadas dependencias previstas inicialmente, sin que conste justificada la exclusión, a través del correspondiente acuerdo de baja.

f) En noviembre de 1993 el contratista comunica al Ayuntamiento que viene realizando la limpieza de la Escuela Taller, centro no previsto en el pliego, cuya superficie (1.460 m²) coincide con la de la dependencia eliminada nominalmente en éste. No obstante, ni el acuerdo plenario de inclusión —de diciembre de 1993— ni la formalización de ésta (de febrero de 1994) reconocen su previa realización al no declarar los efectos retroactivos de su alta, corroborándose dicha circunstancia

(67) En el pliego nunca se fija el precio unitario, sino que éste resulta de dividir el presupuesto global entre m² a limpiar. En consecuencia, disminuyendo los m² a limpiar aumentan los precios unitarios.

con la aplicación de forma generalizada de su precio unitario por m² a partir de la última fecha indicada.

g) En enero de 1994, con motivo de una huelga general se pone de manifiesto la acreditación irregular de las prestaciones que el contratista está realizando, pues en la relación de centros afectados por aquélla, y que por tanto no han podido ser objeto de limpieza, constan 8.153 m², que, sin embargo, se facturaron como realizados en esa fecha. Además en la citada relación se incluyen las oficinas sindicales, sin que conste la aprobación y formalización del alta correspondiente.

Por otra parte, las actuaciones del contratista y del Ayuntamiento en relación con la indicada huelga general han resultado deficientes en aras de asegurar el correcto cumplimiento de la prestación, pues ni consta la presentación por el contratista de un informe conformado por el responsable de cada centro, comprensivo de los servicios mínimos prestados, número de horas que, en su caso, se hayan dejado de prestar y centro o centros en que se haya producido el incumplimiento, ni que el servicio municipal encargado del control haya solicitado a los responsables de cada dependencia la comprobación de los servicios realizados y las deficiencias observadas.

7.8 Préstamo para inversiones de 1993 (68)

El expediente fiscalizado tiene por objeto la obtención de un préstamo para cubrir las inversiones de 1993, por un importe de 1.423.689.796 ptas. A tal efecto, se redacta un pliego de condiciones como base para la contratación de aquél mediante el sistema de concurso, en cuya cláusula 1.^a se considera la posibilidad de distribuir el contrato entre más de una entidad financiera.

Posteriormente, el Pleno, al acordar la contratación, indica que el sistema de selección de ofertas debe ser la contratación directa, por lo que se resuelve la adaptación del pliego anteriormente redactado, eliminándose

(68) La fiscalización de este expediente ha resultado limitada al no haber proporcionado el Ayuntamiento los informes de Intervención acreditativos de: a) tipos de interés de cada período de liquidación y de la base de cálculo sobre la que se ha aplicado, b) desglose del tipo aplicado en sus componentes MIBOR y margen, y c) MIBOR vigente en el momento del vencimiento y por tanto su conformidad con el tipo aplicado.

(69) No puede asumirse el contenido de las alegaciones por lo siguiente:

— El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 24 de junio de 1993, adoptó entre otros acuerdos, la aprobación de la enmienda presentada por el Concejal Delegado de Hacienda y, en consecuencia, aprobó el expediente para la contratación de un préstamo por importe de 1.423.689.796 ptas. mediante adjudicación directa, y asimismo que el pliego se adecuara al procedimiento de adjudicación directa y se suprimieran las fianzas.

— El acta de apertura de plicas presentadas para la contratación directa señala textualmente que «en la Casa Consistorial de Alcorcón, siendo las 12,00 horas del día 27 de agosto de 1993, se celebró el acto de apertura de las plicas presentadas para la contratación directa, convocada por acuerdo de Pleno, en sesión celebrada el día 24 de junio de 1993, para la contratación de un crédito de mil cuatrocientos veintitrés millones seiscientos ochenta y nueve mil setecientos noventa y seis ptas. (1.423.689.796 ptas.).».

— El Pleno de 30 de septiembre de 1993 adjudica el concurso en 350 millones de ptas. al Banco Central Hispano, declara desierto la parte restante por importe de 1.073.689.796 ptas. y adjudica, todo ello en un mismo acto, esta parte del préstamo por contratación directa al Banco de Crédito Local.

el régimen de fianzas establecido. La tramitación consecuente a dicho acuerdo resulta confusa (69), puesto que si bien el acta de apertura de plicas considera como forma de adjudicación la contratación directa, el acuerdo plenario de adjudicación y la escritura de formalización de la parte del préstamo contratada con el Banco Central Hispano se refieren al concurso.

Además de lo indicado, se han detectado las irregularidades siguientes:

a) No consta en el expediente que, con carácter previo, se haya procedido a analizar la capacidad de la Corporación para asumir las obligaciones inherentes a la operación a concertar ni se acredita la existencia de consignación presupuestaria anual y compromiso para ejercicios futuros para la cobertura de los gastos de intereses y amortizaciones del capital (70).

b) En sesión del Pleno de 30 de septiembre de 1993 se acuerda declarar desierto el concurso, en la parte de importe no cubierta por el Banco Central Hispano —al que se le adjudica parcialmente el contrato por importe de 350.000.000 ptas.— a pesar de haberse acordado por el Pleno que la contratación se lleve a cabo por adjudicación directa con consulta a varias entidades financieras, y el acta de apertura de plicas hiciese referencia a esa forma de contratación. Independientemente de la cambiante calificación del sistema de contratación, es de destacar la existencia en el expediente de un escrito del Banco de Crédito Local ofertando por la totalidad del préstamo en condiciones más ventajosas que aquél; sin embargo, la misma no consta registrada ni tomada en consideración (71).

c) Se procede a adjudicar directamente al Banco de Crédito Local la parte del préstamo no contratada en su día, dividiéndose aquélla en dos préstamos por importes respectivos de 217.668.536 y 856.021.260 ptas., en condiciones diferentes cada uno de ellos (uno con interés fijo y otro con interés variable), sin que ninguna de estas circunstancias quede debidamente justificada en el expediente, en aras de una mejor protección

No obstante, no se trataba de un concurso, terminología utilizada incorrectamente, por cuanto no se publicó la licitación en los Boletines Oficiales y, además, en el propio acta de apertura de las plicas se señala que tratándose de contratación directa, ... se remitieron fotocopias del pliego de condiciones, invitándoles a presentar oferta a una serie de entidades financieras.

(70) Las alegaciones no desvirtúan el contenido del Informe, máxime cuando el propio Ayuntamiento en aquéllas señala que, «pese a no figurar en el expediente», con toda seguridad fueron remitidos a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda los certificados expedidos por la Intervención municipal acreditativos de la capacidad de la Corporación para asumir las obligaciones derivadas de las operaciones a suscribir y de existencia de consignación presupuestaria.

(71) No puede asumirse el contenido de las alegaciones por lo siguiente:

— En el acta de apertura de plicas de 27 de agosto de 1993 se señala que se remitieron fotocopias del pliego de condiciones, invitándoles a presentar ofertas, a una serie de entidades financieras entre las cuales estaba el Banco de Crédito Local.

— En el expediente consta oferta de fecha 20 de julio de 1993 del Banco de Crédito Local, posterior a la aprobación del pliego de condiciones —24 de junio de 1993—, y anterior a la apertura de las plicas —27 de agosto de 1993—, ofreciendo esta entidad por la totalidad del préstamo condiciones más ventajosas que el Banco Central Hispano, con una diferencia del 0,10% respecto a la comisión de apertura y el margen sobre el MIBOR de un 0,35%.

del interés público (72), y sin que se acredite nueva consulta a entidades financieras, a efectos de realizar una prospección del mercado de capitales.

d) En la formalización del contrato del préstamo de 856.021.260 ptas. se ha detectado una variación injustificada del interés variable respecto a la oferta presentada —de MIBOR+0,40 a MIBOR+0,55—. Esta variación se produce como consecuencia del escrito dirigido por el Banco de Crédito Local al Ayuntamiento el 26 de noviembre de 1993, con posterioridad a la adjudicación del contrato —30 de septiembre de 1993—, dejando con ello a la exclusiva voluntad de la entidad financiera la determinación de las condiciones de la operación (73).

7.9 Contratación de la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón, S.A. (EMGIASA) (74)

EMGIASA, que comienza su actividad en 1993, se constituye el 15 de diciembre de 1992 como sociedad íntegramente municipal para la realización de alguno de los fines siguientes:

- Actividad urbanizadora para la ejecución de los Planes de Ordenación.
- Gestión y explotación de obras y servicios resultantes de la urbanización, en caso de no tener la concesión correspondiente.
- Adquisición, promoción y, en su caso, construcción y rehabilitación de viviendas con o sin protección oficial.
- Ejecutar las adjudicaciones de viviendas y locales construidos según instrucciones aprobadas por el Pleno.
- Adquisición, venta o permuta del suelo o derechos edificatorios.

Los contratos celebrados por la Empresa durante el período fiscalizado aparecen relacionados en el anexo 5 de este Informe, de los que se han analizado uno de obras y otro de arrendamiento de servicios —regulado en el art. 1544 del Código Civil (75).

La gestión contractual efectuada por la empresa presenta las siguientes particularidades:

(72) El Ayuntamiento en el trámite de alegaciones justifica las condiciones diferentes de interés en que «una de las operaciones se destinaba a financiar inversiones cofinanciadas por la Comunidad de Madrid incluidas en el Plan Cuatrienal, que podría ser subvencionada con 3 puntos de interés a deducir del tipo, en virtud del Convenio suscrito entre la Administración Autonómica y el Banco de Crédito Local».

(73) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(74) A pesar del contenido de las alegaciones hay que señalar que el análisis de la contratación de la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón, S.A. (EMGIASA) no se ha llevado a efecto desde un planteamiento administrativo sino bajo la óptica del derecho privado como se demuestra por lo siguiente:

- Ha sido objeto de tratamiento independiente en el Informe de fiscalización.
- Los contratos examinados de dicha Empresa figuran en el anexo 7, independiente de los contratos administrativos examinados.
- En el propio Informe de fiscalización se señala que se ha analizado el contrato de arrendamiento de servicios regulado en el art. 1544 del Código Civil.
- En el Informe no figura alusión alguna a la LCE y al RGCE a pesar de que esta empresa, en virtud de la disposición transitoria 2ª del RGCE debía procurar respetar en su actuación, los siguientes principios:

1.^a El órgano competente para la celebración de toda clase de contratos es el Consejo de Administración, actuando como Secretario del mismo el Secretario del Ayuntamiento.

2.^a Aunque estatutariamente se prevé la realización por la Sociedad de proyectos, trabajos y estudios por encargo de los servicios municipales, así como la ejecución de obras a solicitud del Ayuntamiento, no consta durante el período fiscalizado la realización de ellos por la Empresa.

3.^a En relación con los arrendamientos de servicios se ha observado contrataciones independientes para cada una de las actuaciones que exige la redacción y ejecución de los proyectos, esto es estudios geotécnicos, controles técnicos, controles de calidad, dirección facultativa superior y dirección facultativa auxiliar que incluye la redacción de los estudios de seguridad e higiene.

De estas contrataciones independientes resulta especialmente destacable que en todos los casos se atribuyen los estudios geotécnicos, los controles técnicos y el seguro decenal a las mismas empresas ICAES, S.A., Bureau Veritas Español, S.A. y ASEFA, S.A. Seguros y Reaseguros, respectivamente (76).

Las deficiencias e irregularidades apreciadas en los expedientes de «*Construcción de 196 Viviendas de Protección Oficial (VPO), locales y garajes en parcela C.1.14 y Dirección Facultativa de la Obra de Construcción de 196 Viviendas de Protección Oficial (VPO), locales y garajes en la parcela C.1.14*», analizados conjuntamente, teniendo en cuenta la particular gestión de la empresa, contratando de forma independiente la dirección técnica superior y la dirección técnica auxiliar, se detallan en los siguientes apartados:

1. En relación con el *proyecto técnico*, para su redacción y posterior supervisión de la ejecución de las obras la Empresa procedió a una citación de arquitectos mediante comunicación telefónica al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, sin que exista constancia documental de la misma, por lo que se desconoce la fecha en que se realizó y el número de solicitantes (77). Posteriormente, el Consejo de Administración proce-

a) La rigurosa preparación de los proyectos, especificaciones y pliegos de condiciones que sirvan de soporte al contrato, mediante los oportunos asesoramiento técnicos y jurídicos.

b) La celebración de los contratos respetando, como regla general, los principios de publicidad y concurrencia.

c) La inclusión de cláusulas en los contratos que estimulen al empresario a un correcto cumplimiento y que salvaguarden el interés de la entidad en los casos de incumplimiento.

(75) En el anexo 5 se relacionan los contratos examinados.

(76) A pesar del contenido de las alegaciones y con independencia de las ofertas que se solicitaron para la contratación de los arrendamientos de servicios, en todas las promociones realizadas en los ejercicios fiscalizados se adjudicaron éstos a las empresas que se citan en el Informe.

(77) Las alegaciones del Ayuntamiento no pueden ser tomadas en consideración por cuanto no se remite justificación documental que soporte las afirmaciones señaladas.

dió a la selección del arquitecto. La formalización del contrato, el 22 de febrero de 1993, se efectuó con la empresa a la que representa el arquitecto elegido, no con éste (78), y además carece de cláusulas que salvaguarden el interés de la Sociedad (79).

Teniendo en cuenta ambas circunstancias, las anomalías observadas son las siguientes:

a) No constan las aprobaciones del avance, el proyecto básico y el proyecto de ejecución por EMGIA-SA, exigidas en las cláusulas 3.^a, 4.^a, 5.^a y 6.^a del contrato formalizado con la dirección superior, y, al ser la fecha de aprobación de cada uno de aquéllos la referencia para el cómputo del plazo de presentación de los siguientes, no queda constatado su cumplimiento, lo que denota la falta de control por la Sociedad de la debida realización de la prestación.

b) Se incumple el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, ya que en el momento de anunciarse la licitación para la ejecución de las obras a que se refiere el proyecto, éste no incluye el estudio de seguridad e higiene en el trabajo (80).

2. En lo referente a la *ejecución*, las anomalías detectadas son las siguientes:

a) No constan formuladas certificaciones de liquidación provisional y final, exigidas en las cláusulas 6.3 y 6.4.2 del contrato, por lo que el único importe final de ejecución material de que se tiene constancia es el correspondiente a la certificación n.º 17, de 1.020.730.833 ptas.

b) Como consecuencia de lo anterior, no resulta justificada la adecuación de la liquidación de honorarios a lo establecido en los epígrafes 1.7 y 2.4.5 del Decreto 2512/1977, —por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su profesión— ya que la base del cálculo de aquélla se realiza sobre un importe de «Presupuesto de liquidación» de 1.030.413.970 ptas., es decir, superior en más de 9.000.000 de ptas. al último importe de obra ejecutada, que consta en la documentación aportada a este Tribunal, sin que resulte justificado dicho incremento (81).

8. CONCLUSIONES (82)

8.1 Relativas al sistema contable y al control interno

1. El Ayuntamiento implantó la ICAL dentro del plazo previsto legalmente y aunque la aplicación infor-

mática permitía emitir todos los libros exigibles, éstos no presentaron durante el período fiscalizado la coherencia necesaria, puesto que en algunas partidas los saldos pendientes de disposición y pago que se reflejan en las liquidaciones del presupuesto no son coincidentes con los que aparecen en el mayor de conceptos del presupuesto de gastos.

Por otra parte, el registro en contabilidad de las operaciones presenta las siguientes anomalías:

a) Con carácter habitual, la Entidad no ha registrado éstas conforme a los principios de anualidad presupuestaria y de especialidad, habiendo sido habitual reconocer gastos e ingresos propios de la actividad como operaciones no presupuestarias, trasladar gastos a ejercicios siguientes o contabilizarlos en concepto o partida no apropiados.

b) Algunas operaciones se han contabilizado siguiendo el principio de caja.

c) La existencia de una gestión económica en las distintas Concejalías sin la previa autorización del gasto y disposición del crédito presupuestario, que ha impedido la fiscalización previa de los gastos y su correcto registro contable.

d) El Ayuntamiento carecía de un control que garantizase el registro en contabilidad de las bajas por derechos prescritos o declarados fallidos en la recaudación ejecutiva.

2. En el registro de los fondos librados «a justificar» se constatan, como más relevantes, las siguientes anomalías e irregularidades:

a) Las anotaciones de éstos no se realizaron conforme a los requisitos formales previstos en la regla 362 de la ICAL, al no consignarse la fecha tope de justificación, plazo de prórroga en su caso y fechas de requerimiento y de la cuenta justificativa.

b) El libro complementario de estas operaciones presenta enmiendas y tachaduras y refleja, junto a las operaciones propias de su naturaleza, otras que corresponden a anticipos de caja fija o a subvenciones entregadas en firme a terceros.

3. El balance de situación a 1 de enero de 1992, inicial del sistema contable implantado en 1992, no se encuentra soportado con el correspondiente expediente.

4. El Ayuntamiento no elaboró un inventario al cierre del ejercicio 1993, y los existentes a 31 de diciembre de los años 1992 y 1994 presentan deficien-

(78) No puede asumirse el contenido de las alegaciones por cuanto la normativa para la inscripción de sociedades de arquitectos en el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, aprobada por acuerdo de la Junta General Ordinaria del día 19 de diciembre de 1990, documentación aportada por el Ayuntamiento, considera para su inscripción en el Registro a sociedades o asociaciones con personalidad jurídica independiente de la de sus miembros.

(79) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

(80) El encargo para la redacción del estudio de seguridad e higiene en el trabajo se produce con posterioridad al citado anuncio, y además el presupuesto de

éste no se incorpora al general del proyecto como unidad independiente, de conformidad con lo establecido en el art. 3.2 en relación con el 2.e) del citado Real Decreto.

(81) No puede asumirse el contenido de las alegaciones por cuanto los epígrafes 1.7 y 2.4.5 del Decreto 2512/1977, de 17 de junio, señalan que la base de aplicación de las tarifas será la del importe del coste de la ejecución material de las obras según la liquidación que ha de practicarse al final de las mismas.

(82) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

cias y anomalías sustanciales que determinan que éstos no reflejen adecuadamente los bienes de la Entidad y sus correspondientes valores.

En lo referente a dicho inventario y al control y registro de los bienes patrimoniales, sobre los que se ha carecido de procedimientos escritos, hay que señalar lo siguiente:

a) La gestión del inventario de bienes del inmovilizado se encomendó a la misma unidad administrativa encargada de la contratación, por lo que no se produjo una separación de funciones para una mayor garantía en la protección de activos.

b) Asimismo, en relación con el inventario hay que señalar lo siguiente:

— La incorporación de muchos bienes inmuebles se producía en ejercicio posterior al de su adquisición, mientras que las altas de bienes muebles se venían realizando en la fecha del acuerdo de adjudicación del suministro, con independencia del momento de su recepción.

— No se justifica la valoración otorgada en inventario a las cesiones de terrenos a favor del Ayuntamiento a título gratuito.

— No constan valorados los bienes y derechos revertibles.

5. No fue práctica habitual, durante los ejercicios fiscalizados, soportar los gastos con los preceptivos documentos de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación, salvo en los supuestos en que aquéllos se autorizaban por Decreto de la Alcaldía. Además, las órdenes de pago relativas a gastos de personal e intereses no fueron autorizadas ni intervenidas.

6. La Corporación no reguló procedimientos para el otorgamiento, justificación y control de las subvenciones que concedía, gestionándose de forma heterogénea e independiente por cada Concejalía.

8.2 Relativas a las cuentas generales

1. El Ayuntamiento no tenía aprobada ninguna Cuenta General de los ejercicios 1992, 1993 y 1994, siendo los únicos estados contables que constaban aprobados la liquidación presupuestaria de 1992 y la liquidación presupuestaria y el estado de remanente de tesorería de 1993, sobre los que hay que significar lo siguiente:

a) Dadas las salvedades puestas de manifiesto en este Informe, las liquidaciones presupuestarias de 1992 y 1993 no reflejan adecuadamente la ejecución de las operaciones efectuadas en los referidos ejercicios.

b) El remanente de tesorería de 1992, cifrado en el Decreto de aprobación en 1.622 millones de ptas. positivo, no ha podido verificarse por la ausencia del correspondiente anexo contable y otros antecedentes que permitiesen conocer la forma de cálculo.

c) La naturaleza de las salvedades expuestas en este Informe evidencia la existencia de un remanente de tesorería negativo al cierre del ejercicio 1993 superior a los 2.031 millones de ptas. que se reflejan en el correspondiente anexo contable, sin que haya sido posible ajustar la cuantía de éste de manera fehaciente.

2. La falta de aprobación de las Cuentas Generales unido a la carencia de soporte del balance inicial a 1 de enero de 1992, la no aplicación de criterios contables establecidos en la ICAL y la no confección del estado de la deuda, impiden valorar si los balances de situación a fin de ejercicio reflejan la situación económico-financiera del Ayuntamiento en los ejercicios fiscalizados.

8.3 Relativas a los presupuestos

1. La aprobación de los presupuestos de los ejercicios fiscalizados se produjo dentro del ejercicio de su vigencia (en abril de 1992, y en junio de 1993 y 1994), limitándose así las funciones de planificación y control que debe tener este instrumento. Además, el expediente de aprobación presenta diversas carencias documentales, cuyo alcance se detalla en este Informe.

2. Las previsiones del capítulo 6 de ingresos (Enajenación de inversiones reales) se mostraron excesivas y sobrevaloradas en relación con las cantidades que finalmente se liquidaron, permitiendo aflorar un equilibrio ficticio de los presupuestos que favoreció la situación deficitaria y una ejecución inferior a la presupuestada de las inversiones reales.

3. En relación con las modificaciones de créditos hay que señalar lo siguiente:

a) Los expedientes no incorporan, con carácter general, las peticiones del responsable del centro gestor del gasto, documento exigido en las Bases de ejecución de los presupuestos.

b) Un expediente de 1992 no consta aprobado por el Alcalde, por lo que se vulnera la Base 11 de las de ejecución de los presupuestos.

c) Una partida presupuestaria del capítulo 2 (Compras de bienes corrientes y servicios) se modificó con transferencias positivas y negativas en distintos expedientes, por lo que se vulneró el art. 41.1.c) del Real Decreto 500/1990, que indica que las transferencias no pueden incrementar créditos que, como consecuencia de otras transferencias, hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal, circunstancia no concurrente en este caso.

8.4 Relativas a las actuaciones de especial relevancia económico-financiera

1. La gestión compartida de los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica y sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, especialmente en 1990 y 1991, primeros años de implantación de estos tributos, motivaron inclusiones indebidas en los censos, lo que, unido a la existencia de ventas de vehículos e inmuebles realizadas sin tramitar las correspondientes bajas, originó que los porcentajes de bajas y fallidos en la recaudación ejecutiva de 1992 y 1993 de estos tributos fuesen elevados.

2. Los recargos de apremio correspondientes a liquidaciones tributarias en vía ejecutiva se reconocen en el momento en que se satisfacen y no al inicio del período de cobro en dicha vía ejecutiva, momento de su exigibilidad según establece el art. 100 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1.684/1990, de 20 de diciembre.

3. El Ayuntamiento no tenía registradas en la contabilidad presupuestaria transferencias libradas por las Consejerías de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, y de Educación y Cultura de la CAM, por 44,9 y 16,5 millones de ptas., correspondientes a 1992 y 1993, respectivamente.

4. El Pleno del Ayuntamiento, a propuesta de los diferentes Concejales Delegados, aprobó, a partir de 1992 y con mayor incidencia cuantitativa en ejercicios sucesivos, el reconocimiento, con cargo a créditos del presupuesto corriente, de obligaciones comprometidas en ejercicios precedentes, en su mayor parte, como consecuencia de la irregular práctica de comprometer gastos sin la previa acreditación de disponibilidad de crédito. Los importes así reconocidos fueron los siguientes:

Ejercicio	1992	1993	1994	1995	1996
Millones de ptas.	12	390	186	270	1.334

5. La fiabilidad de los saldos de acreedores pendientes de pago está influenciada por las siguientes irregularidades:

a) La existencia de obligaciones comprometidas sin reconocimiento presupuestario, como se ha señalado anteriormente.

b) La incorrección de las relaciones nominales de acreedores, en las que figuran deudas de carácter genérico, otras a nombre de empleados del Ayuntamiento y en otros casos un mismo proveedor aparece por duplicado.

c) La falta de detalle o desglose de la composición de los saldos, que no ha podido facilitarse por el Ayuntamiento.

Por otra parte, las contestaciones recibidas de los acreedores a las petición de confirmación de saldo realizada por este Tribunal ha puesto de manifiesto la siguiente situación:

— Existencia de obligaciones sin reconocimiento presupuestario al menos por 310, 735 y 1.173 millones ptas. en cada uno de los ejercicios fiscalizados, respectivamente.

— Pagos a proveedores por vías distintas a las de ejecución del presupuesto, al menos en 289, 601 y 260 millones de ptas., en 1992, 1993 y 1994, respectivamente, y sin que haya podido verificarse que tales pagos estuviesen en su totalidad registrados en los conceptos de operaciones no presupuestarias.

— Una paulatina y progresiva dilación en los pagos.

6. Según el correspondiente registro, el Ayuntamiento tenía pendientes de justificación 180,1 millones de ptas. correspondientes a órdenes expedidas durante el período fiscalizado con el carácter de «a justificar». No obstante, entre las registradas como justificadas, el Ayuntamiento no pudo aportar a este Tribunal la acreditación completa de algunos pagos.

7. Las retribuciones del personal funcionario durante el período fiscalizado se regularon por Acuerdo colectivo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 28 de mayo de 1992, que fue remitido a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, no habiendo formulado ninguna objeción a su contenido que, sin embargo, contenía disposiciones no acordes con el ordenamiento jurídico general, como las siguientes:

a) El incremento de las retribuciones en 1992 (7%) superó en dos puntos al que se fijó en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (5%), incluyendo el mencionado convenio una cláusula de revisión automática que consolidaba para cada ejercicio un incremento de dos puntos porcentuales por encima de lo que fijasen las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

b) Las pagas extraordinarias incluían, además de las retribuciones básicas, los complementos de destino y específico, por lo que se vulneraba lo establecido en el art. 2.2 del Real Decreto 861/1986, y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada uno de los ejercicios fiscalizados.

c) Las aportaciones municipales al fondo de un plan de pensiones para personal funcionario contravienen lo señalado en las disposiciones vigentes en la materia, sin perjuicio de la facultad de las entidades locales para promover la constitución de éstos.

d) Asimismo, el acuerdo regulaba otras percepciones a favor de los funcionarios, no estrictamente salariales, cuya naturaleza no está específicamente

regulada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.

8. Durante el período fiscalizado, el Alcalde nombró 11 Directores de Servicio como funcionarios de empleo para el desempeño con carácter eventual de funciones de confianza y, aunque de hecho vinieron desempeñando funciones de dirección y coordinación de los Servicios, en las plantillas presupuestarias quedaron asimilados al grupo D de funcionarios, correspondiente a la categoría de auxiliar administrativo.

9. Los movimientos de cobros y pagos mensuales que se recogen en las actas de arqueo de tesorería no son coincidentes con las que figuran en los correspondientes libros registro.

10. La Entidad desconocía la existencia de nueve cuentas bancarias abiertas a su nombre que, en conjunto, a 31 de diciembre de cada ejercicio fiscalizado presentaban saldos a favor del Ayuntamiento por importes globales de 20, 48 y 23 millones de ptas., respectivamente.

8.5 Relativas a la contratación

La contratación en el período fiscalizado se ha realizado de forma anómala, incumpléndose en la tramitación de los expedientes los principios legalmente establecidos, destacándose, en particular, las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. El Ayuntamiento acude a tramitaciones anticipadas de gasto o financiaciones plurianuales, motivado por falta de consignación presupuestaria ante la prórroga de los Presupuestos, sin cumplirse los requisitos exigidos por la normativa reguladora de las mismas.

2. La falta de control interno en la gestión de la contratación, siendo especialmente significativo:

a) El incumplimiento de sus funciones por el Secretario al no emitir informes preceptivos en relación con la aprobación de los expedientes contractuales.

b) La deficiente actuación de los Servicios técnicos municipales o técnicos contratados debido a:

— La falta de rigor en la redacción y supervisión de los proyectos, que motivan continuas modificaciones contractuales.

— La irregular expedición de las certificaciones de obra al desaparecer partidas que anteriormente se certificaron como ejecutadas.

— La certificación de precios contradictorios no aprobados o con anterioridad a su aprobación.

3. El Ayuntamiento desvirtúa la auténtica esencia del «ius variandi» de la Administración al realizarse

modificaciones en los contratos sin existir necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas, siendo especialmente significativo este hecho en los contratos de obras, en los que para corregir defectos de proyección se acuden a vías no previstas legalmente como son los denominados adicionales, llegando, incluso en algún supuesto, a la aprobación de 14 adicionales, sin que se hayan realizado las actuaciones encaminadas a examinar la existencia de posibles responsabilidades imputables a los autores del proyecto.

4. El Ayuntamiento no garantiza en la selección del adjudicatario por concurso la transparencia que debe imperar en toda contratación administrativa, al fijar criterios ambiguos o modificar los fijados en el pliego, llegando, incluso, en los contratos de suministro, a la indicación de modelos o marcas concretos.

5. El incumplimiento con carácter general del plazo de ejecución de los contratos, sin que el Ayuntamiento adopte las medidas de penalización legalmente establecidas o proceda a la resolución del contrato.

6. Los retrasos en los abonos de facturas y certificaciones que, en algunos casos, son superiores a los dos años, lo que puede originar perjuicios económicos al Ayuntamiento por el pago de intereses de demora.

7. La errónea calificación del contrato del servicio de limpieza en colegios públicos y dependencias municipales como de gestión de servicios públicos, con la inclusión, en consecuencia, de una cláusula indebida de revisión de precios, que ha generado la facturación en exceso de 50.559.024 ptas.

9. RECOMENDACIONES (83)

9.1 Relativas al sistema contable y al control interno

Para que el régimen contable del Ayuntamiento se ajuste a las disposiciones legales aplicables, en particular la ICAL y la LHL, la Corporación deberá adoptar las medidas oportunas tendentes a la corrección de las deficiencias, irregularidades, insuficiencias y carencias documentales que se concretan a lo largo del presente Informe, debiendo destacarse, en especial, lo siguiente:

1. Las operaciones deberán imputarse a presupuesto siguiendo los principios contables, en particular los de:

a) Devengo, anotando aquéllas en la fecha efectiva del reconocimiento de los derechos y obligaciones, con independencia del momento de cobro o pago, respectivamente, inherentes a aquéllos.

b) Especialidad, registrando las operaciones en los capítulos del presupuesto correspondientes a su naturaleza.

c) Anualidad, imputando a cada ejercicio todas las operaciones reconocidas en el mismo, subsanando la

(83) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

práctica de demorar la aplicación de los gastos a presupuestos de ejercicios posteriores.

d) Universalidad, incluyendo en el presupuesto todos los gastos e ingresos propios de la actividad municipal, que en los ejercicios fiscalizados se incluían, en algunos casos, como operaciones extrapresupuestarias.

Asimismo, deberán corregirse las deficiencias en el sistema contable y en el control interno a efectos de permitir:

— El registro en contabilidad de las bajas de los derechos fallidos y prescritos en tiempo y forma.

— El control y acreditación documental de los fondos librados «a justificar», utilizando, por otra parte, este procedimiento exclusivamente para los supuestos previstos en la legislación de aplicación.

— La actualización del inventario de bienes.

— La acreditación de cada una de las fases en la ejecución del presupuesto de gastos mediante los correspondientes documentos, que deberán ser sometidos, cuando legalmente proceda, a la intervención o fiscalización por los órganos facultados.

— El otorgamiento, justificación y control de las subvenciones.

2. La Corporación deberá arbitrar las medidas oportunas para corregir el hecho de que cada Unidad administrativa comprometa gastos sin previa autorización y disposición del crédito presupuestario.

9.2 Relativas a las cuentas generales

La Corporación deberá adoptar las medidas oportunas para que la Cuenta General, resuntiva de la gestión presupuestaria, económica y financiera, sea elaborada conforme a la ICAL, sometida a los trámites previstos legalmente y aprobada por el Pleno en los plazos señalados en la LHL, para su ulterior remisión al Tribunal de Cuentas antes del 15 de octubre del año inmediato siguiente al de referencia de aquélla.

9.3 Relativas a los presupuestos

1. El Ayuntamiento debe procurar que, en la medida de lo posible, los presupuestos se elaboren y aprueben por el Pleno antes del inicio de su vigencia, para que cumplan, de manera más eficiente, su función de planificación de la gestión económico-financiera, velando, asimismo, para que el expediente de aprobación incorpore todos los documentos y antecedentes previstos legalmente, en particular en el Real Decreto 500/1990.

Por otra parte, la presupuestación de ingresos y gastos debería presentar un equilibrio real, evitando la

sobrevaloración de los ingresos o la inclusión de créditos para gastos cuya financiación no sea segura.

2. Respecto a las modificaciones presupuestarias, el Ayuntamiento deberá ajustar su actuación para corregir las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe y adecuar aquéllas a las Bases de ejecución, en particular respecto a los siguientes extremos:

a) Los expedientes de modificaciones de crédito deberán, previa su aprobación, incluir todos los documentos exigibles, iniciando los mismos con las peticiones del responsable del centro gestor del gasto.

b) Todas las modificaciones deberán ser aprobadas por el órgano competente (Alcalde o Pleno).

c) No deberán incrementarse partidas que previamente hayan sido objeto de minoración.

9.4 Relativas a las actuaciones de especial relevancia económico-financiera

1. El Ayuntamiento deberá implantar los mecanismos de control interno necesarios para impedir que se comprometan obligaciones sin la acreditación de disponibilidad de crédito y que se realicen pagos de obligaciones propias de la actividad de la entidad con carácter no presupuestario sin que a fin de ejercicio hayan sido imputados al presupuesto.

2. El Ayuntamiento deberá extremar sus controles sobre los libramientos de pago «a justificar» para que se expidan solamente en los casos previstos legalmente y para que la justificación de éstos se realice dentro de los plazos señalados.

3. El Ayuntamiento deberá evitar que los acuerdos que suscriba con el personal, especialmente con funcionarios, incluyan cláusulas que puedan contravenir disposiciones legales de carácter general y prevalentes sobre dichos acuerdos. Al respecto hay que señalar lo siguiente:

a) Los incrementos retributivos anuales no deberán superar los límites fijados, con carácter general y obligatorio, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

b) Las pagas extraordinarias deberán incluir solamente el importe de las retribuciones básicas, tal y como establecen las disposiciones generales aplicables directamente a las Entidades Locales.

c) El Ayuntamiento no deberá aportar cuantía alguna para la financiación de fondos o planes de pensiones en favor del personal funcionario, por ser dicha actuación contraria a las disposiciones generales de la función pública y a las específicas de la función pública local.

d) El Ayuntamiento deberá cesar en la práctica de retribuir a sus trabajadores con percepciones no previstas legalmente, cuyo detalle se concreta en este Informe.

4. La Corporación deberá extremar los mecanismos de control sobre las cuentas corrientes en Entidades financieras, a fin de que todos los movimientos de aquéllas queden reflejados en la contabilidad municipal.

9.5 Relativas a la contratación

En aras de una mejor gestión de sus recursos, el Ayuntamiento deberá:

1. Objetivizar al máximo la selección del adjudicatario en los concursos, fijando de forma clara y precisa los criterios en los pliegos y aplicando únicamente éstos, que deberán ser ponderados por la Mesa de contratación.

2. Supervisar la tramitación de los expedientes de contratación y comprobar que a ellos se unen los informes preceptivos del Secretario.

3. Planificar y proyectar adecuadamente las inversiones, evitando la modificación de los contratos y exigiendo las responsabilidades pertinentes cuando se produzcan por defectos o imprevisiones de los proyectos imputables a sus autores.

4. Controlar la ejecución de los contratos, exigiendo, en los casos que proceda, las responsabilidades por incumplimiento de los mismos.

5. Proceder al pago de las facturas y certificaciones de obra en los plazos señalados legalmente para evitar el pago de intereses y el consiguiente perjuicio a los fondos públicos.

Madrid, 17 de diciembre de 1998.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

1. Liquidación de Presupuestos de 1992
2. Liquidación del Presupuesto 1993
3. Contratos adjudicados y muestra analizada. Ayuntamiento: Contratación y Patrimonio
4. Contratos adjudicados y muestra analizada. Ayuntamiento: Operaciones de crédito
5. Contratos adjudicados y muestra analizada: EMGIASA
6. Contratos examinados: Ayuntamiento
7. Contratos examinados: EMGIASA.

ANEXO 1

Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
Liquidación del presupuesto de 1992

PRESUPUESTO DE INGRESOS

(en millones de pesetas)

CAPÍTULOS	Previsión inicial	Modific.	Previsión definitiva	Derechos liquidados	Recaudac. líquida	Pendiente de cobro
OPERACIONES CORRIENTES	5.926	193	6.119	5.807	4.851	956
1. Impuestos directos	2.039		2.039	1.578	1.152	426
2. Impuestos indirectos	750		750	771	543	228
3. Tasas y otros ingresos	515		515	248	236	12
4. Transferencias corrientes	2.587	188	2.775	3.155	2.865	290
5. Ingresos patrimoniales	35	5	40	55	55	0
OPERACIONES DE CAPITAL	2.698	0	2.698	1.040	449	591
6. Enajenación inversiones reales	1.058		1.058	0	0	0
7. Transferencias de capital	1.640		1.640	1.040	449	591
OPERACIONES FINANCIERAS	2.512	0	2.512	2.350	-150	2.500
8. Activos financieros	0		0	0		0
9. Pasivos financieros	2.512		2.512	2.350	-150	2.500
TOTALES	11.136	193	11.329	9.197	5.150	4.047

PRESUPUESTO DE GASTOS

CAPÍTULOS	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Obligac. liquidadas	Pagos líquidos	Pendiente de pago
OPERACIONES CORRIENTES	5.864	15	5.879	5.046	4.066	980
1. Gastos de personal	3.230		3.230	2.937	2.881	56
2. Compras corrientes bienes y sº	1.763	15	1.778	1.459	591	868
3. Intereses	82		82	78	68	10
4. Transferencias corrientes	789		789	572	526	46
OPERACIONES DE CAPITAL	5.197	178	5.375	2.394	371	2.023
6. Inversiones reales	5.067	178	5.245	2.288	357	1.931
7. Transferencias de capital	130		130	106	14	92
OPERACIONES FINANCIERAS	75	0	75	70	70	0
8. Activos financieros	24		24	22	22	0
9. Pasivos financieros	51		51	48	48	0
TOTALES	11.136	193	11.329	7.510	4.507	3.003

ANEXO 2

Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
Liquidación del presupuesto de 1993

PRESUPUESTO DE INGRESOS

(en millones de pesetas)

CAPÍTULOS	Previsión inicial	Modific.	Previsión definitiva	Derechos liquidados	Recaudac. líquida	Pendiente de cobro
OPERACIONES CORRIENTES	6.600	50	6.650	5.836	4.904	932
1. Impuestos directos	1.922		1.922	1.807	1.281	526
2. Impuestos indirectos	1.500		1.500	975	664	311
3. Tasas y otros ingresos	609		609	279	262	17
4. Transferencias corrientes	2.499	50	2.549	2.704	2.626	78
5. Ingresos patrimoniales	70		70	71	71	0
OPERACIONES DE CAPITAL	3.392	15	3.407	399	45	354
6. Enajenación inversiones reales	2.125		2.125	3	3	0
7. Transferencias de capital	1.267	15	1.282	396	42	354
OPERACIONES FINANCIERAS	1.424	1.270	2.694	13	13	0
8. Activos financieros	0	1.270	1.270	13	13	0
9. Pasivos financieros	1.424		1.424	0	0	0
TOTALES	11.416	1.335	12.751	6.248	4.962	1.286

PRESUPUESTO DE GASTOS

CAPÍTULOS	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Obligac. liquidadas	Pagos liquidados	Pendiente de pago
OPERACIONES CORRIENTES	6.459	50	6.509	5.751	4.697	1.054
1. Gastos de personal	3.355	-77	3.278	3.157	3.041	116
2. Compras corrientes bienes y sº	2.081	196	2.277	1.675	804	871
3. Intereses	421	-82	339	320	320	0
4. Transferencias corrientes	602	13	615	599	532	67
OPERACIONES DE CAPITAL	4.882	1.285	6.167	2.317	4	2.313
6. Inversiones reales	4.719	1.285	6.004	2.236	4	2.232
7. Transferencias de capital	163		163	81	0	81
OPERACIONES FINANCIERAS	75	0	75	73	72	1
8. Activos financieros	4		4	2	1	1
9. Pasivos financieros	71		71	71	71	0
TOTALES	11.416	1.335	12.751	8.141	4.773	3.368

ANEXO 3

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS ADJUDICADOS Y MUESTRA ANALIZADA
AYUNTAMIENTO: CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO

AÑO	TIPO DE CONTRATO	RELACIÓN DE CONTRATOS SUMINISTRADA (1)				MUESTRA ANALIZADA					
		Nº	ADJUDICACIÓN			IMPORTE	Nº	ADJUDICACIÓN			IMPORTE
			S	C	CD			S	C	CD	
1992	Obras	62	5	5	52	2.321.389.132	1		1		629.213.000
	Servicios	28		6	22	58.594.825					
	Suministros	128		9	119	348.809.973					
	Asist. Técnica	17		1	16	74.820.009					
	Patrimonial										
	Total	235	5	21	209	2.803.613.939	1		1		629.213.000
1993	Obras	59	7	10	42	2.669.426.249	4		1	3	387.358.369
	Servicios	29		6	23	422.081.390	2		2		271.425.320
	Suministros	86		3	83	243.321.904	2		1	1	75.271.582
	Asist. Técnica	19		2	17	167.242.947					
	Patrimonial	2	2			116.800.000					
	Total	195	9	21	165	3.618.872.490	8		4	4	734.055.271
1994	Obras	50	1	6	43	1.150.924.702	1		1		192.941.424
	Servicios	23		4	19	83.564.946					
	Suministros	71		7	64	266.121.791	1		1		54.395.000
	Asist. Técnica	24			24	112.471.970					
	Patrimonial	2			2	99.670.640					
	Total	170	1	17	152	1.712.754.049	2		2		247.336.424
TOTAL	Obras	171	13	21	137	6.141.740.083	6		3	3	1.209.512.793
	Servicios	80		16	64	564.241.161	2		2		271.425.320
	Suministros	285		19	266	858.253.668	3		2	1	129.666.582
	Asist. Técnica	60		3	57	354.534.926					
	Patrimonial	4	2		2	216.470.640					
	Total	600	15	59	526	8.135.240.478	11		7	4	1.610.604.695

C: concurso CD: contratación directa S: subasta

- (1) Relaciones de contratos adjudicados en el trienio fiscalizado, facilitadas por las Unidades de Contratación y Patrimonio (sin incluir los datos de operaciones de crédito ni concesiones administrativas).

ANEXO 4

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS ADJUDICADOS Y MUESTRA ANALIZADA
AYUNTAMIENTO: OPERACIONES DE CRÉDITO

AÑO	TIPO DE OPERACIÓN	RELACIÓN DE CONTRATOS SUMINISTRADA (1)				MUESTRA ANALIZADA			
		Nº	ADJUDICACIÓN		IMPORTE	Nº	ADJUDICACIÓN		IMPORTE
			C	CD			C	CD	
1992	Inversiones								
	O. de Tesorería	6		6	850.000.000				
	Total	6		6	850.000.000				
1993	Inversiones	1		1	800.000.000				
	O. de Tesorería	9		9	1.672.000.000				
	Total	10		10	2.472.000.000				
1994	Inversiones	3	1	2	1.423.689.796	3	1	2	1.423.689.796
	O. de Tesorería	10		10	2.022.000.000				
	Total	13	1	12	3.445.689.796	3	1	2	1.423.689.796
TOTAL	Inversiones	4	1	3	2.223.689.796	3	1	2	1.423.689.796
	O. de Tesorería	25		25	4.544.000.000				
	Total	29	1	28	6.767.689.796	3	1	2	1.423.689.796

(1) Relaciones de operaciones de crédito a corto y largo plazo autorizadas en el trienio fiscalizado, facilitadas por Intervención y Tesorería.

ANEXO 5

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS ADJUDICADOS Y MUESTRA ANALIZADA:
EMGIASA

AÑO	TIPO DE CONTRATO	RELACION DE CONTRATOS SUMINISTRADA			MUESTRA ANALIZADA				
		Nº	SELECCIÓN		IMPORTE	Nº	SELECCIÓN		IMPORTE
			C	INV			C	INV	
1993	Obras	1	1		999.360.672	1	1		999.360.672
	Servicios (1)	7		7	129.263.142	1		1	60.500.000
	Suministros (2)	1		1	1.080.000				
	Total	9	1	8	1.129.703.814	2	1	1	1.059.860.672
1994	Obras	5	5		1.753.557.357				
	Servicios (1)	30		30	226.191.560				
	Suministros (2)	2		2	1.120.000				
	Total	37	5	32	1.980.868.917				
TOTAL	Obras	6	6		2.752.918.029	1	1		999.360.672
	Servicios (1)	37		37	355.454.702	1		1	60.500.000
	Suministros (2)	3		3	2.200.000				
	Total	46	6	40	3.110.572.731	2	1	1	1.059.860.672

C: concurso. INV: invitación.

- (1) Terminología de la empresa que incluye la contratación de estudios geotécnicos, controles de calidad, seguros de construcción, dirección facultativa y redacción de Proyectos de obras y de Estudios de Seguridad e Higiene.
- (2) Terminología de la empresa que incluye la contratación de mantenimiento de fotocopiadora y arrendamiento de local de negocio y su prórroga.

ANEXO 6

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS EXAMINADOS: AYUNTAMIENTO

CONTRATOS DE OBRAS	IMPORTE (PTAS.)
1. Obras de rehabilitación de los Castillos Valderas - 1992 -	629.213.000
2. Obras de ejecución de paso inferior FFCC Atocha-Móstoles y accesos al Polideportivo de La Canaleja, incluso jardinería interior - 1993 -	285.085.335
3. Construcción de pozo en Avda. Olímpico Fernández Ochoa - 1993 -	39.336.141
4. Construcción de pozo en Avda. Libertad, los Castillos ... - 1993 -	39.336.141
5. Construcción de pozo en Avda. José Antonio, los Cantos ... - 1993 -	23.600.752
6. Remodelación de barrios, Sector Oeste, zona 3 - 1994 -	192.941.424
TOTAL	1.209.512.793

CONTRATOS DE SERVICIOS	IMPORTE (PTAS.)
1. Servicio de ayuda a domicilio - 1993 -	65.000.000
TOTAL	65.000.000

CONTRATOS DE SUMINISTROS	IMPORTE (PTAS.)
1. Suministro de mobiliario para la Casa de Cultura - 1993 -	29.869.375
2. Acondicionamiento escenográfico para la Casa de Cultura - 1993 -	45.402.207
3. Suministro de butacas para la Casa de Cultura - 1994 -	54.395.000
TOTAL	129.666.582

CONTRATOS DE ASISTENCIA TÉCNICA (*)	IMPORTE (PTAS.)
1. Limpieza de colegios públicos y dependencias municipales - 1993 -	206.425.320
TOTAL	206.425.320

(*) Este expediente ha sido calificado por la Corporación como de servicios, tanto en las relaciones de contratos como en su tramitación administrativa.

ANEXO 6

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS EXAMINADOS: AYUNTAMIENTO

CONTRATOS DE CRÉDITO	IMPORTE (PTAS.)
1. Préstamo para inversiones, con el BCH (Concurso) - 1994 -	350.000.000
2. Préstamo para inversiones, con el BCLE (Contratación Directa) - 1994 -	856.021.260
3. Préstamo para inversiones, con el BCLE (Contratación Directa) - 1994 -	217.668.536
TOTAL	1.423.689.796

ANEXO 7

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1992-1994

CONTRATOS EXAMINADOS: EMGIASA

CONTRATOS DE OBRAS	IMPORTE (PTAS.)
1. Construcción de 196 VPO, locales y garajes en la parcela C 1 14 - 1993 -	999.360.672
TOTAL	999.360.672

CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES (1)	IMPORTE (PTAS.)
1. Dirección facultativa de las obras de construcción de 196 VPO, locales y garajes en parcela C 1 14 1993 -	60.500.000
TOTAL	60.500.000

(1) Terminología empleada en el documento de formalización del contrato.