

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 Paracuellos del Jarama (Madrid), ejercicios 1994 y 1995.

INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PARACUELLOS DEL JARAMA (MADRID)

Ejercicios 1994 y 1995

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 7/1998, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 22 de julio

de 1999, el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama (Madrid), ejercicios 1994 y 1995. Asimismo, y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, y al Pleno de la Corporación Local correspondiente.

SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CAM	Comunidad Autónoma de Madrid.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LCE	Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
PCAG	Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
RCCL	Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953.
RJFHN	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.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
RGR	Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
TRLSOU	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
UA-9	Unidad de Actuación número 9.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.
 - 1.1. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización.
 - 1.2. Características del municipio y organización del ayuntamiento.
 - 1.3. Marco legal.
 - 1.4. Trámite de alegaciones.
 2. CONTROL INTERNO.
 3. RÉGIMEN CONTABLE.
 - 3.1. Principios contables.
 - 3.2. Tramitación y aprobación de la cuenta general y coherencia de la misma.
 4. PRESUPUESTOS.
 - 4.1. Liquidación de los presupuestos.
 5. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.
 - 5.1. Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
 - 5.2. Transferencias recibidas.
 - 5.3. Personal.
 - 5.4. Transferencias otorgadas.
 - 5.5. Recaudación.
 - 5.6. Inmovilizado y patrimonio.
 - 5.7. Deudores.
 - 5.8. Tesorería.
 - 5.9. Endeudamiento.
 - 5.10. Acreedores.
 6. CONTRATACIÓN.
 7. CONCLUSIONES.
 - 7.1. Sobre el control interno.
 - 7.2. Sobre el régimen contable.
 - 7.3. Sobre los presupuestos.
 - 7.4. Sobre los aspectos más relevantes de la gestión económico-financiera.
 - 7.5. Sobre la contratación.
 8. RECOMENDACIONES.
- ANEXOS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 **Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 23 de octubre de 1997 y a iniciativa de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, acordó incluir en su programa de actuaciones a iniciar en el año 1998 la fiscalización del Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid) —en lo sucesivo Ayuntamiento o Entidad—, correspondiente a los ejercicios 1994 y 1995.

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

- a) El análisis del control interno, verificando sus deficiencias y debilidades.
- b) La verificación de que la gestión económico-financiera del Ayuntamiento se ha realizado conforme a la normativa de aplicación.
- c) La comprobación de la fiabilidad de los registros contables y de la representatividad de los estados, cuentas y anexos que componen la Cuenta General de cada ejercicio y, en especial, liquidación del presupuesto, ingresos y gastos, balance de situación, estado de Remanente de Tesorería, resultado presupuestario y estado de la deuda.

Las verificaciones a realizar para el cumplimiento de estos objetivos se han visto particularmente condicionadas por las siguientes *limitaciones* y carencias de documentos, registros y estados contables:

- a) El Ayuntamiento no ha facilitado al Tribunal los siguientes libros de la contabilidad principal, exigidos en la regla 64 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990: de Inventarios y balances, ejercicios 1994 y 1995; Mayor de conceptos del presupuesto de ingresos (del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados) (1), año 1994; Mayor de conceptos de recursos de otros Entes públicos, años 1994 y 1995; y Mayor de conceptos por entregas a cuenta de recursos de otros Entes públicos, ejercicios 1994 y 1995.

Respecto a los libros auxiliares, previstos en las Reglas 76 a 81 de la ICAL, no han sido entregados al Tribunal los siguientes: Auxiliar de recaudación por recursos de otros Entes públicos (2), ejercicios 1994 y 1995; Auxiliar de

(1) En relación con lo manifestado por el Alcalde actual afirmando la existencia de este Libro, hay que señalar que ni durante las labores de fiscalización ni en el trámite de alegaciones ha sido entregado el mismo.

(2) La alegación del Alcalde actual en el sentido de que «...el Ayuntamiento ... no gestiona recurso de ningún otro Ente público...» no puede ser tomada en consideración, por cuanto dicho Ayuntamiento gestiona, al menos, el recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas, cuyo titular es la Comunidad Autónoma de Madrid, ente distinto del propio Ayuntamiento.

cuentas corrientes en efectivo con otros Entes públicos, ejercicios 1994 y 1995; Registro general de tesorería-ingresos, ejercicios 1994 y 1995; Registro general de tesorería-pagos, ejercicios 1994 y 1995; Auxiliar de cuentas corrientes bancarias, ejercicios 1994 y 1995 y Libro de actas de arqueo, ejercicios 1994 y 1995 (3). Además, los asientos a reflejar en los Auxiliares del presupuesto de gastos y del presupuesto de ingresos, así como en los registros de tesorería —ingresos y pagos— se realizan en libros con denominaciones no concordantes en las previstas legalmente si bien con un contenido similar con los de la ICAL.

Asimismo, el Ayuntamiento tampoco ha facilitado al Tribunal las relaciones nominales de deudores y acreedores, exigidas en la Regla 415 de la ICAL. Esta deficiencia es especialmente relevante en el caso de las «Cuotas de reparcelación y urbanización» (4), si se tiene en cuenta que solicitada a la Recaudación municipal información alternativa, aquélla notifica que existen derechos pendientes de cobro por al menos 294,8 millones de ptas. a 31 de diciembre de 1994 y 563,8 millones de ptas. a 31 de diciembre de 1995.

b) El Ayuntamiento no ha elaborado los siguientes estados contables: estado de la deuda, previsto en la Regla 424 de la ICAL, estado de evolución y situación de recursos administrados por cuenta de otros Entes públicos (5), exigido en la Regla 431 de la ICAL y el estado de gastos con financiación afectada, previsto en la Regla 381 de la ICAL.

c) El Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal, pese a su expresa y reiterada reclamación, las nóminas de su personal, por lo que solamente han podido ser analizados los recibos individuales de cada perceptor que se unen a los correspondientes mandamientos de pago. Esta circunstancia ha impedido, asimismo, verificar si las variaciones y modificaciones de aquéllas están correctamente documentadas y acreditadas, máxime si se tiene en cuenta que no se ha emitido certificación de la Secretaría del Ayuntamiento sobre dichas variaciones.

Asimismo, tampoco constan en el Ayuntamiento los expedientes administrativos de cada uno de los funcionarios o personal laboral (6).

d) El Pleno del Ayuntamiento no aprobó los padrones fiscales de los tributos recaudados durante los dos ejercicios fiscalizados, a pesar de lo cual se publicaron bandos y anuncios en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre plazos de cobranza de aquéllos. Esta circunstancia ha dificultado el análisis de los derechos reconocidos por los diversos conceptos y la legalidad y regularidad de los mismos.

e) La Recaudación municipal no ha entregado al Tribunal información sobre la recaudación de derechos procedentes de ejercicios cerrados.

f) El Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal los expedientes de modificaciones de créditos, previstos en la Regla 415 de la ICAL (7).

Estas limitaciones, unidas a la aplicación de criterios de contabilidad no ajustados a la ICAL y al Plan General de Contabilidad Pública anexo a la ICAL, asimismo puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe, no permiten al Tribunal emitir una opinión sobre la representatividad de los estados, cuentas y anexos que conforman la Cuenta General de los dos ejercicios fiscalizados, en particular el balance de situación, cuenta de resultados, liquidación del presupuesto y estado de Remanente de Tesorería.

1.2 Características del Municipio y organización del Ayuntamiento

El Municipio de Paracuellos de Jarama pertenece a la Comunidad Autónoma de Madrid (en lo sucesivo: CAM) y tiene una superficie de 44 km², con una población de derecho de 5.484 habitantes en 1995, lo que supone una densidad media de 125 hab./km².

Si bien en el período fiscalizado no ha existido ningún organigrama o reglamento orgánico o de funcionamiento aprobado por la Corporación, la organización del Ayuntamiento era concordante con las previsiones del art. 35 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que fija, para este tipo de Entidades, la existencia de los siguientes órganos necesarios:

a) El *Alcalde*, puesto ocupado por dos titulares distintos: uno desde 1991 hasta el 17 de junio de 1995, y otro desde esta fecha hasta la actualidad.

b) Los *Tenientes de Alcalde*, en número de tres durante el período comprendido entre junio de 1991 y junio de 1995, nombrándose cuatro como resultado de las elecciones locales de 28 de mayo de 1995, cumpliéndose en ambos casos las previsiones del art. 46.2 del ROF en el sentido de que el número de éstos no podrá exceder del de los miembros de la Comisión de Gobierno.

c) El *Pleno*, formado por 11 Concejales hasta las elecciones locales el 28 de mayo de 1995 y por 13 tras la sesión

(3) La alegación del Alcalde actual viene a confirmar la inexistencia del Libro de actas de arqueo.

(4) El detalle de estas cuotas figura en el epígrafe 5.5. Recaudación.

(5) En relación con la alegación del Alcalde actual sobre este estado, son de aplicación las consideraciones expuestas anteriormente, en el sentido de que el Ayuntamiento gestiona, al menos, el recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas.

(6) No puede tomarse en consideración el contenido de la alegación del Alcalde actual en la que afirma que existen carpetas para cada funcionario y que «estuvie-

ron a disposición del equipo fiscalizador», puesto que ninguna de dichas carpetas —que por sí mismas no pueden considerarse como el expediente del funcionario— ha sido entregada al Tribunal, pese a su reiterada reclamación, ni durante la fiscalización ni en el trámite de alegaciones.

(7) La alegación del Alcalde actual en el sentido de que «...en esos ejercicios no se realizaron tales modificaciones» no se corresponde con la realidad, puesto que se ha constatado la existencia de, al menos, un Decreto del Alcalde de 2 de noviembre de 1994, por el que se autoriza una transferencia de crédito por 3.490.000 ptas.

constitutiva derivada de dichas elecciones, debiéndose dicho incremento al aumento de población del Municipio.

d) La *Comisión de Gobierno*, presidida por el Alcalde e integrada por cuatro Concejales, conforme a lo dispuesto en el art. 52.2 del ROF.

Como *órganos complementarios*, previstos en el art. 119 del ROF, existen los siguientes:

a) Los *Concejales-Delegados*, regulados en el art. 120 del ROF, con competencias de carácter genérico, a nivel de grandes áreas, y específico, para servicios concretos, estructurándose la Corporación en cinco Concejalías-Delegadas (8), concordantes con las siguientes áreas:

- Urbanismo, Obras, Servicios y Educación.
- Asuntos Sociales, Sanidad y Cultura.
- Industria y Transporte.
- Hacienda, Patrimonio, Agricultura y Seguridad.
- Medio Ambiente y Juventud.

b) Las *Comisiones Informativas*, cuyo funcionamiento se prevé en el art. 123 del ROF, en número de siete e integradas cada una de ellas por nueve Concejales, además del Alcalde.

c) La *Comisión Especial de Cuentas*, regulada en el art. 127 del ROF.

El Ayuntamiento está integrado por las siguientes Unidades administrativas y de control:

- Secretaría.
- Intervención.
- Tesorería.
- Recaudación.
- Oficina Técnica.
- Servicio de Obras.
- Policía local.

En el Municipio está constituida la Entidad Local Menor denominada «Belbis del Jarama», cuya Junta Vecinal está formada por tres miembros, uno de los cuales es el Alcalde Pedáneo, siendo su presupuesto de gastos de 11 millones de ptas. en 1994 y de 14 millones de ptas. en 1995, financiándose éstos en su mayor parte con aportaciones municipales (9 y 8 millones de ptas., respectivamente).

El Municipio es miembro de la Mancomunidad Inter-municipal de Servicios Sociales 2016 (formada por 14 Municipios, con sede en el de Daganzo de Arriba) y forma parte, asimismo, del Consorcio de Transportes de Madrid.

Durante los años 1994 y 1995 el Ayuntamiento prestó los servicios mínimos obligatorios señalados en el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), excepto los de

mercado, tratamiento de residuos sólidos urbanos y control de alimentos y bebidas.

1.3 Marco legal

Las disposiciones reguladoras de los aspectos referentes a la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento en el período fiscalizado se incluyen, con carácter general, en los siguientes textos legales:

— Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

— Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

— Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).

— Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

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

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

— Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, 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.

— Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

— Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

— Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

— Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (RCCL), aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953.

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

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

— 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 (RJFHN).

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

— Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

(8) Durante el ejercicio 1994 funcionaron seis Concejalías.

— Decreto 76/1993, de 26 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

1.4 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 19 de abril de 1999 a quien ostentó el cargo de Alcalde en el período comprendido entre el 15 de junio de 1991 y el 17 de junio de 1995 y al Alcalde desde dicha fecha hasta la actualidad, para que alegaran y presentaran los documentos y justificantes que estimasen pertinentes, habiendo formulado ambos las alegaciones que se incorporan al presente Informe.

En relación con el contenido de dichas alegaciones y su tratamiento, con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que en su caso figuran en los correspondientes apartados del 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 en los casos concretos que lo requieren, no se realizan valoraciones respecto a aquellas alegaciones que:

— Confirman deficiencias o irregularidades señaladas en el Informe.

— Plantean criterios u opiniones sin soporte documental o normativo.

— No rebaten el contenido del Informe, pero formulan explicaciones o justificaciones sobre las actuaciones de la Entidad.

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. CONTROL INTERNO

La organización administrativa, contable y de control de la Corporación presentó, durante los dos ejercicios fiscalizados, las deficiencias y debilidades de control interno genéricas que se señalan en los siguientes aparta-

(9) No puede asumirse el contenido de la alegación del Alcalde actual señalando que «en los períodos 1994 y 1995 coincide que la funcionaria que ostenta el cargo de Tesorera es la misma que tiene el cargo de Recaudadora ...», puesto que tal afirmación no es concordante con los hechos comprobados por el Tribunal y señalados en el punto 1 de este epígrafe, en el que se señala que durante la mayor parte del período fiscalizado —en concreto hasta junio de 1995— ambas funciones fueron desempeñadas por personas distintas: la Tesorería por un Concejal y la Recaudación por un funcionario del Ayuntamiento.

dos, con independencia de otras específicas que se reflejan en los correspondientes epígrafes de este Informe:

1. Las funciones de tesorería y recaudación se ejercieron, hasta el mes de junio de 1995, respectivamente, por un Concejal y por una funcionaria del Ayuntamiento, realizando esta última ambas competencias a partir de dicho mes.

2. La Tesorería del Ayuntamiento no ha elaborado, durante los dos ejercicios fiscalizados, las actas de arqueo, lo que unido a las deficiencias de registros contables (en particular la falta de libros auxiliares de cuentas corrientes) y de documentos de conciliación de saldos dificulta el seguimiento y control de los movimientos de efectivo.

3. Por la Tesorería del Ayuntamiento no se autorizaron pliegos de cargos de valores, exigidos en el art. 5.3.b) 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 (RJFHN), lo que dificulta las funciones de control y fiscalización encomendadas a la Intervención en los arts. 194 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), sin que, por otra parte, conste actuación alguna de dicha Intervención para subsanar las anomalías en la gestión recaudatoria, señaladas en el presente Informe (9).

4. Respecto a la gestión recaudatoria, ante la inexistencia de las preceptivas relaciones nominales de deudores, exigidas en la Regla 415 de la ICAL, la Recaudadora municipal entregó, a requerimiento expreso del Tribunal, listados confeccionados al efecto durante las labores de fiscalización y no cumplimentados a lo largo del reconocimiento de cada una de las operaciones, sobre los que además de no cumplir los mínimos requisitos formales que garanticen su autenticidad —no están firmados por el responsable de su elaboración, sellados ni foliados— su fiabilidad está significativamente condicionada por el hecho de que las sucesivas entregas de los mismos modificaban parte de los datos. Además, la aplicación del criterio de caja implica que los derechos pendientes de cobro que se reflejan en la liquidación del presupuesto (corriente y de ejercicios anteriores) difieran sustancialmente de los datos de las mencionadas relaciones facilitadas por la Recaudadora.

5. No se ha realizado un seguimiento efectivo de los *Gastos con financiación afectada*, según prevé la Regla 381 de la ICAL. Por otra parte, el cálculo de las desviaciones de financiación del ejercicio (cuantificadas en 18,3 millones de ptas. en 1994 y 29,2 millones de ptas. en 1995) no está acreditado y soportado con los estados y documentos previstos en los anexos a la ICAL.

3. RÉGIMEN CONTABLE

Si bien durante los dos ejercicios fiscalizados la Corporación aplicó la ICAL, en su ejecución práctica se constatan, además de la no llevanza de una gran parte de

los libros de contabilidad principales y auxiliares señalados anteriormente, las carencias, deficiencias e irregularidades que se detalla en los siguientes epígrafes.

3.1 Principios contables

1. Los asientos en libros de las operaciones hasta el mes de septiembre de 1995 se realizaron siguiendo el criterio de caja, lo que, entre otros aspectos, conlleva que no se disponga de información para emitir una opinión sobre la representatividad de los estados que conforman la Cuenta General, en particular, balance de situación, cuenta de resultados, liquidación del presupuesto y estado de Remanente de Tesorería, por cuanto los saldos de derechos y obligaciones pendientes de cobro o pago, respectivamente, que se incluyen en los mismos no están soportados con libros, documentos o listados fiables sustitutivos de las relaciones nominales de deudores y acreedores, exigidas en la Regla 415 de la ICAL y no elaboradas por el Ayuntamiento.

2. Se incumple el principio presupuestario de temporalidad, puesto que con cargo al presupuesto corriente se realizan ingresos y pagos correspondientes a ejercicios anteriores.

3. En los mandamientos de pago se constatan las siguientes deficiencias (10):

a) En una parte de los casos no están firmados por el Ordenador del pago (11%) o por el Interventor (59%).

b) En algunos casos se incluyen en un solo asiento diversas operaciones, sin que se identifique el desglose de las mismas y la correlación de éstas con los documentos que las acreditan.

4. Una gran parte de los mandamientos de ingreso correspondientes a las *Cuotas de reparcelación y urbanización «Altos del Jarama»* no están firmados por el Interventor del Ayuntamiento.

5. El recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) de los dos ejercicios fiscal-

zados, que corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma, y por tanto se trata de un recurso ajeno a la Corporación, se incluye incorrectamente como un ingreso presupuestario del propio Ayuntamiento.

6. En el concepto 399 del presupuesto (Otros ingresos diversos), así como en la cuenta 789 del Plan General de Contabilidad Pública anexo a la ICAL (Otros ingresos), destinados ambos al reflejo de operaciones que no pueden subsumirse en rúbricas específicas, el Ayuntamiento incluye, entre otras partidas, la recaudación por multas y recargos de apremio, que disponen de concepto y cuenta propios en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades locales, y en el Plan General de Contabilidad Pública anexo a la ICAL.

7. En ninguno de los dos ejercicios fiscalizados se ha dotado la correspondiente amortización del inmovilizado material, incumpléndose lo preceptuado en la Regla 212 de la ICAL (11).

3.2 Tramitación y aprobación de la cuenta general y coherencia de la misma (12)

Con independencia de las deficiencias señaladas anteriormente y de la aplicación de criterios contables no ajustados a los principios generales previstos en la ICAL y en el Plan General de Contabilidad Pública anexo a la ICAL, que afectan a la estructura y coherencia interna de la Cuenta General, en su tramitación y aprobación se constata lo siguiente:

1. Para el ejercicio 1994, el Ayuntamiento elaboró dos liquidaciones del presupuesto que difieren en su contenido, siendo aprobadas ambas por resoluciones de la Alcaldía de 18 de mayo y 21 de junio de 1995. La primera de ellas se sometió al preceptivo informe de la Comisión Especial de Cuentas pero no fue aprobada por el Pleno (13). Las diferencias entre ambas liquidaciones son las siguientes:

(Millones de ptas.)

	LIQUIDACIONES		DIFE- RENCIAS
	18-5-1995	21-6-1995	
a) Derechos reconocidos	515,5	519,2	(3,7)
b) Obligaciones reconocidas	385,3	385,3	-
c) Resultado presupuestario (a-b)	130,2	133,9	(3,7)
d) Desviaciones positivas de financiación	-	18,3	(18,3)
e) Resultado presupuestario ajustado (c-d)	130,2	115,6	14,6
Remanente de Tesorería para gastos generales	184,7	184,3	0,4

(10) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

(11) Contrariamente a lo indicado en las alegaciones del Alcalde actual, la Regla 212 de la ICAL indica, textualmente, que «Los elementos comprendidos en el inmovilizado material deberán valorarse, como norma general, al precio de adquisición, deducidas en su caso las amortizaciones practicadas».

(12) En los anexos 1 y 2 se incluyen los principales estados que conforman la Cuenta General.

(13) Párrafo modificado parcialmente como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

2. Respecto a la Cuenta General del ejercicio 1995, no consta que el Alcalde haya aprobado la liquidación del presupuesto, vulnerando el art. 172.3 de la LHL y el art. 90.1 del Real Decreto 500/1990. Además, la Cuenta General de este ejercicio se remitió al Tribunal de Cuentas el 16 de julio de 1997, con nueve meses de retraso sobre el plazo previsto en el art. 204 de la LHL (15 de octubre del año inmediato siguiente).

3. El Ayuntamiento no elaboró, en ninguno de los dos ejercicios fiscalizados, el Estado de la deuda, que deberá integrarse en la Cuenta General, a tenor de las previsiones de la Regla 424 de la ICAL.

4. A 31 de diciembre de 1994, la cuenta 519 (Otros acreedores no presupuestarios) refleja un saldo de 39 millones de ptas., cifra que no se corresponde con la que aparece en el Mayor correspondiente (30,7 millones de ptas.), debiéndose la diferencia (8,3 millones de ptas.) a que en este último se han producido cargos por dicho importe que no corresponden a operaciones efectivamente realizadas, puesto que se trata de simples errores en la aplicación informática.

4. PRESUPUESTOS

La elaboración, tramitación y aprobación de los presupuestos de los ejercicios 1994 y 1995 no se ha ajustado, en sus plazos, a lo dispuesto en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2. del Real Decreto 500/1990, lo que ha originado la prórroga de los del ejercicio anterior y que aquéllos fueran aprobados rebasado el límite legal (31 de diciembre del año inmediato precedente) y muy avanzado el período de su vigencia (junio de 1994 y noviembre de 1995, respectivamente). Asimismo, el Ayuntamiento no ha realizado los asientos de apertura por los importes del presupuesto prorrogado y la posterior anulación tras la aprobación de los presupuestos, previstos en las Reglas 91 y 147 de la ICAL (14).

Por otra parte, en los expedientes de tramitación de los presupuestos de 1994 y 1995 no se incluye el avance, de al menos seis meses, del presupuesto corriente, documento exigido en el art. 18.1.b) del Real Decreto 500/1990.

Los datos más relevantes de la ejecución de los presupuestos de gastos de los dos ejercicios fiscalizados que aparecen en la liquidación presentada por el Ayuntamiento se sintetizan en el cuadro siguiente:

(Millones de ptas.)

	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS
1994	816	386	386
1995	446	383	373
VARIAC.(%)	(45)	(1)	(3)

Sobre estos datos hay que destacar lo siguiente:

1. La disminución de los créditos definitivos en 1995 respecto a 1994 (un 45,3%) no guarda correlación con las obligaciones reconocidas, que son de similar importe en ambos ejercicios. Esta circunstancia se debe a que en 1994 los créditos definitivos del capítulo 6 (Inversiones reales) ascendieron a 560 millones de ptas., frente a 133 millones en 1995, si bien el nivel de ejecución fue en 1994 del 27%, al haberse reconocido obligaciones solamente por 150 millones de ptas., importe que únicamente supera en un 38% al de 1995 (109 millones de ptas.), en el que el nivel de ejecución fue, por el contrario, muy elevado (el 82%).

2. Debido a la aplicación del criterio de caja, las obligaciones totales reconocidas en el ejercicio 1994 coinciden con los pagos realizados (386 millones de

pesetas), mientras que en 1995 la diferencia entre ambos conceptos es irrelevante, puesto que de las obligaciones reconocidas (383 millones de ptas.) se realizaron pagos por el 97,3% (373 millones de ptas.).

La aplicación del criterio de caja se constata, asimismo, en el presupuesto de ingresos, puesto que de los derechos reconocidos (519 y 293 millones de ptas., respectivamente, en los ejercicios 1994 y 1995) se cobró el 99% en 1994 (15) y el 100% en 1995.

3. En la baja ejecución del presupuesto de ingresos (64% en 1994 y 66% en 1995) destaca, en especial, el capítulo 3 (Tasas y otros ingresos), con niveles del 55% en 1994 y 37% en 1995, debido, fundamentalmente, a no haberse ejecutado las obras de urbanización proyectadas y, en consecuencia, no recaudado las cuotas inherentes a las obras correspondientes, en particular las referentes a la «Urbanización Altos del Jarama».

(14) La alegación del Alcalde actual confirma esta deficiencia, a pesar de que del tenor literal de la misma pueda interpretarse otra significación.

(15) El restante 1% figura incorrectamente como pendiente de cobro, puesto que corresponde a devoluciones de ingresos indebidos.

4.1 Liquidación de los presupuestos

Con independencia de otros aspectos que se analizan en el siguiente epígrafe de este Informe, el resultado presupuestario ajustado (superávit de 115,6 millones de ptas. en 1994 y déficit de 60,8 millones de ptas. en 1995) no responde a la efectiva liquidación del presupuesto, debido, entre otras, a las siguientes deficiencias, gran parte de las cuales se reflejan en otros epígrafes de este Informe:

a) La aplicación del criterio de caja hasta el mes de septiembre de 1995 determina que en la liquidación del presupuesto no se incluyan los derechos y obligaciones pendientes de cobro o pago, que a su vez deberían reflejarse en las preceptivas relaciones nominales de deudores y acreedores, exigidas por la Regla 415 de la ICAL y no elaboradas por el Ayuntamiento.

b) La no aplicación del principio de temporalidad origina que con cargo al presupuesto corriente se realicen ingresos y pagos cuyos derechos y obligaciones respectivos deberían haberse reconocido en ejercicios anteriores.

c) El cálculo de las desviaciones de financiación del ejercicio (cuantificadas en 18,3 millones de ptas. en 1994 y 29,2 millones de ptas., de signo negativo, en 1995) no está soportado con los estados previstos en los anexos a la ICAL.

En relación con los presupuestos cerrados hay que señalar lo siguiente:

— Se incluyen como derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados 123,2 millones de ptas. en 1994 y 97,2 millones de ptas. en 1995; de este último saldo solamente se acreditan con documentos 24,5 millones de ptas. (el 25%), correspondientes al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) —11,5 millones de ptas.—, Impuesto sobre Actividades económicas (IAE) —2,7 millones de ptas.— e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) —10,3 millones de ptas.—.

Esta deficiencia, unida a la inexistencia de Padrones fiscales de los diversos tributos, imposibilita cualquier valoración sobre la representatividad de los ingresos incluidos en la liquidación del presupuesto.

— Las obligaciones pendientes de pago que figuran en los presupuestos cerrados permanecen inalteradas a lo largo de todo el período fiscalizado, con saldos de 44,3 millones de ptas., cuyo reconocimiento en cuentas data de 1990 (38,4 millones de ptas.) y de 1991 (5,9 millones de ptas.). A tenor de la antigüedad de estos saldos y teniendo en cuenta que según los responsables del propio Ayuntamiento aquéllos no se corresponden con obligaciones pendientes de pago ni

están acreditados documentalmente, debería procederse a su depuración.

Estas deficiencias ponen de manifiesto la escasa fiabilidad de los saldos reflejados en el estado del resultado presupuestario y, asimismo, condicionan los datos del Remanente de Tesorería, cuantificado por la Corporación en 184 millones de ptas. en 1994 y 113 millones de ptas. en 1995.

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

5.1 Impuesto sobre incremento de valores de los terrenos de naturaleza urbana

Al amparo de las previsiones del art. 60 de la LHL, en ninguno de los dos ejercicios fiscalizados estableció el Ayuntamiento el «*Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*», lo que originó una merma de ingresos corrientes, máxime si se tiene en cuenta que a partir del año 1989 se realizaron numerosas enajenaciones de bienes urbanos (16).

5.2 Transferencias recibidas

Para verificar la fiabilidad de los datos de la liquidación del presupuesto en los capítulos 4 y 7 (Transferencias corrientes y de capital, respectivamente), se ha circularizado a los dos Organismos otorgantes de aquéllas (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda y Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid).

La información facilitada por esta última no ha podido ser contrastada con la que se refleja en la contabilidad municipal, puesto que los datos remitidos por aquélla engloban todo tipo de operaciones sin concretar cada una de ellas.

Por otra parte, en la *Agrupación de presupuestos cerrados* de los dos ejercicios fiscalizados se incluyen transferencias corrientes pendientes de cobro por 25,6 millones de ptas., reconocidas en el ejercicio 1991, no soportadas documentalmente y de las que al cierre de la fiscalización (marzo de 1999) no se había cobrado cuantía alguna, por lo que, en función de su antigüedad, deberían ser dadas de baja.

5.3 Personal

1. El Ayuntamiento realizó pagos, en concepto de retribuciones, a diversos trabajadores en los dos ejercicios fiscalizados, sin que conste acreditada la relación laboral de éstos con la Entidad. El detalle de estos trabajadores y las cuantías percibidas fue el siguiente:

(16) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del Alcalde actual y del que ostentó este cargo entre el 15 de junio de 1991 y el 17 de junio de 1995.

MESES	1994		1995	
	PERSONAS	PTAS.	PERSONAS	PTAS.
Abril	14	748.000	24	1.299.500
Diciembre	25	1.335.000	13	566.000

2. En las retribuciones al personal funcionario y laboral y su acreditación documental se constata lo siguiente:

a) En ninguno de los meses del período fiscalizado se ha elaborado la nómina única que refleje las remuneraciones individualizadas del personal funcionario y laboral, que debe fiscalizarse por el Interventor y acompañarse de los documentos que acrediten sus modificaciones mensuales (17).

b) Las pagas extraordinarias de cada uno de los dos ejercicios fiscalizados se han abonado por importes iguales a la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias, por lo que se vulnera el art. 2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, que previene que aquéllas se regirán por la legislación de funcionarios de la Administración Civil del Estado, por lo que les serán de aplicación las prescripciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 1994 y 1995, que en ambos casos fijan que las pagas extraordinarias, en número de dos cada año, no podrán ser superiores a una mensualidad de sueldo y trienios.

c) En la nómina del mes de diciembre de 1995 todo el personal municipal percibió atrasos en concepto de retribuciones —todos ellos correspondientes a 1995—, aprobados por la Comisión de Personal y Régimen Interior de 1 de agosto de 1995, que han ascendido, en su conjunto, a 7,8 millones de ptas. Por ello, el incremento de las retribuciones en dicho ejercicio alcanzó un 12,79%, que supera ampliamente al 3,5% previsto en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

d) Dos contratados laborales percibieron, además de las incluidas en sus respectivas nóminas, retribuciones en concepto de gratificaciones, con carácter fijo y periódico, por 30.000 y 25.000 ptas. mensuales, respectivamente, sobre las que no se han practicado las correspondientes retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

e) En virtud del acuerdo del Pleno de 25 de octubre de 1993, durante todo el ejercicio 1994 y hasta mayo de 1995, cinco Concejales del equipo de Gobierno percibieron una asignación denominada «Dedicación exclusiva parcial», no prevista en los arts. 75 de la LRBRL y 13 del ROF. Asimismo, a alguno de dichos Concejales se le retribuyó, además, por «Asistencia a Plenos», circunstancia contraria al propio art. 13 del ROF, que expresamente señala, en su apartado 6.º, que «Solo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte...», fijando dicha norma como supuesto excepcional cuando dichas asistencias lo sean a órganos de Entes con personalidad jurídica independiente de la de la propia Entidad, circunstancia que no concurre en el presente supuesto.

En relación con las alegaciones del actual Alcalde en el sentido de que los Concejales «no cobraron ningún tipo de dieta por asistencias a Plenos...», en la fiscalización se ha constatado que el propio Alcalde actual (Primer Teniente de Alcalde y Portavoz del Equipo de Gobierno en el año 1994 y hasta junio de 1995) cobro, además de otras, al menos las cuantías por los siguientes conceptos, según se acredita, asimismo, en la documentación que se adjunta a las alegaciones del mismo:

(En ptas.)

	ASISTENCIA A		PORTAVOZ EQUIPO GOBIERNO	TOTAL
	PLENOS	COMISIONES		
1994	143.880	327.000	343.350	814.230
1995	26.160	47.960	38.150	112.270

(17) En el anexo 3 figuran las variaciones del personal en los dos ejercicios fiscalizados.

5.4 Transferencias otorgadas

1. En cumplimiento del acuerdo del Pleno de 20 de noviembre de 1995, los Grupos de cargos electos representados en la Corporación vienen percibiendo 3,1 millones de ptas. anuales a partir del 1 de julio de 1995. Respecto a estas subvenciones es preciso señalar lo siguiente:

a) La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, que enumera en su art. 2, con carácter exhaustivo, todos los recursos procedentes de la financiación pública, no prevé que las Corporaciones locales puedan subvencionar dichos Grupos de cargos electos.

b) Estas aportaciones en efectivo nada tienen en común con la puesta a disposición de dichos Grupos por las Entidades locales de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, a la que hace referencia el art. 27 del ROF.

Sobre estas aportaciones hay que señalar que el art. 1, disposición vigésima segunda de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que «El Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de

personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial».

2. La Corporación realizó transferencias a diversas Entidades públicas y privadas, por 14,5 y 19,9 millones de ptas., respectivamente, en los años 1994 y 1995, y aunque las condiciones para la concesión de subvenciones se contemplan parcialmente en las Bases de ejecución de los presupuestos, la carencia de los expedientes sobre dichas transferencias no permite verificar si se dan las necesarias condiciones de publicidad y concurrencia.

Asimismo, del análisis de diversos mandamientos de pago de estas transferencias se deduce que con cargo al art. 48 (Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro), en el año 1995 se realizaron pagos por salarios percibidos por monitores de deporte (417.500 ptas.), profesores de música y teatro (892.300 ptas.), y encargado del local de la tercera edad (919.000 ptas.), sin que, por otra parte, sobre las mismas se hayan practicado las pertinentes retenciones a cuenta del IRPF.

5.5 Recaudación

Los responsables de los servicios municipales no han entregado al Tribunal información sobre la recaudación correspondiente a ejercicios cerrados, circunstancia que ha limitado el análisis de la gestión recaudatoria en su globalidad, por lo que los resultados que se reflejan en este epígrafe se refieren, exclusivamente, a la recaudación de los derechos reconocidos y otros recursos pendientes de cobro al cierre de los ejercicios 1994 y 1995, cuyos datos son los siguientes:

(Millones de ptas.)

Recursos tributarios y no tributarios	PENDIENTE DE COBRO	
	31-12-1994	31-12-1995
Tributos ⁽¹⁾	13,5	16,7
Cuotas de reparcelación y urbanización "Altos del Jarama" ⁽¹⁾	98,1	411,2
Cuotas de reparcelación y urbanización U.A.9 ⁽¹⁾	196,7	152,6
Cuotas unidades de actuación urbanística n.ºs. 3, 4, 7, 8 y 10 ⁽²⁾	262,8	242,0
TOTALES	571,1	822,5

(1) Período voluntario y ejecutivo.

(2) Recaudación en vía de apremio.

Respecto a estos datos hay que señalar lo siguiente:

1. En la contabilidad municipal no se refleja anotación alguna, ni a lo largo del ejercicio 1994 ni del 1995, sobre los derechos pendientes de cobro por «*Cuotas de reparcelación y urbanización Altos del Jarama*» y «*Cuotas de reparcelación y urbanización U.A. 9*, gestionadas mediante el sistema de Cooperación (18).

2. En los registros contables no se reflejan los valores puestos al cobro en fase de apremio, generados por la morosidad de los miembros de las Juntas de Compensación (19) inherentes a las «*unidades de actuación urbanística números 3, 4, 7, 8 y 10*».

3. En relación con el volumen de recursos gestionados por el Ayuntamiento, la cifra de derechos pendientes de cobro al cierre de los dos ejercicios fiscalizados (571,1 millones de ptas. en 1994 y 822,5 en 1995), facilitada por el Ayuntamiento ante la carencia de las preceptivas relaciones nominales, resulta muy elevada y difícilmente explicable.

Asimismo, al contrastar los cobros que aparecen en la liquidación del presupuesto con los suministrados por la Recaudación municipal se constatan las siguientes diferencias:

(Millones de ptas.)

	1994	1995
Liquidación presupuesto ²⁰	389,8	214,7
Datos de la Recaudación	360,8	218,4
DIFERENCIAS	29,0	(3,7)

Además, en el procedimiento recaudatorio se constatan las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. Con carácter general, el procedimiento de apremio de las deudas tributarias se ha llevado con notable retraso; así, el 16 de enero de 1996 se notificaron providencias de apremio del IAE por recibos impagados de los años 1993, 1994 y 1995, mientras que en el año 1995 se notificaron providencias por tributos devengados en el bienio 1989-90.

2. La Recaudación municipal retiró como incobrables valores-recibo del IBI e IVTM correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995, por un montante de 8,8 millones de ptas., que, al igual que los restantes recibos por estos conceptos, no se reflejaron en contabilidad en el momento de su expedición, sin la incoación del preceptivo expediente y su ulterior aprobación por el órgano competente, actuación contraria al procedimiento de declaración de créditos incobrables, contemplado en los arts. 163, 164 y 165 del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

3. El procedimiento ejecutivo de apremio sólo se aplicó a algunas deudas tributarias y, en todo caso, con notable retraso. Respecto a los impagos por *Cuotas de*

reparcelación y urbanización «Altos del Jarama» y unidades de actuación urbanística números 3, 4, 7, 8, 9 y 10, no se expedieron certificaciones de descubierto, providencias de apremio ni fueron incoados expedientes de embargo de bienes.

5.6 Inmovilizado y patrimonio

El Pleno del Ayuntamiento no ha aprobado la rectificación del Inventario correspondiente al año 1995, infringiéndose lo dispuesto en el art. 33 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

El art. 167. a) del Texto refundido sobre la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (TRLSOU), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y los arts. 179.1 y 186.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, regulan la cesión obligatoria y gratuita de suelo de usos públicos en favor de los Ayuntamientos, en virtud de lo cual el Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama recibió, mediante acuerdos de su Pleno, celebrados el 25 de enero de 1994, 11 de enero de 1995 y 28 de

(18) El art. 162.1 del Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLSOU), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, indica que «En el sistema de cooperación, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos», incidiendo en similar sentido el art. 186.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, al indicar que «... los propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización».

(19) El art. 157.1 del TRLSOU señala que «En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la

urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos permanezcan a un solo titular», pronunciándose de un modo similar el art. 157.1 del RGU, al indicar que «El sistema de compensación tiene por objeto la gestión y ejecución de la urbanización de un polígono o Unidad de Actuación por los mismos propietarios del suelo comprendido en su perímetro, con solidaridad de beneficios y cargas».

(20) Incluye la recaudación, tanto del presupuesto corriente como de ejercicios cerrados, de los tributos municipales (capítulos 1 a 3, ambos inclusive).

marzo de 1995, siete parcelas de las *unidades de actuación urbanística números 7, 8 y 9*, con una superficie conjunta de 16.900 m² y valor catastral de 64,8 millones de ptas., que, si bien han sido inventariadas, no se reflejan en los libros y estados de contabilidad, por lo que se incumple la Regla 205 de la ICAL en relación con el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado en respuesta a la consulta 9/93.

Respecto al aseguramiento de los bienes muebles e inmuebles, durante el año 1994 no ha sido acreditada la cobertura de riesgos de la Casa Consistorial y, en general, de los restantes bienes inventariables. Sin embargo, con posterioridad al período fiscalizado se formalizaron pólizas para asegurar contingencias del Polideportivo municipal, Guardería, Oficinas y máquina Dumper de obras (21).

5.7 Deudores

En el estado de Remanente de Tesorería al 31 de diciembre de 1994 aparece un saldo de deudores de

dudoso cobro por 18,4 millones de ptas. Sin embargo, en el siguiente ejercicio económico el referido concepto figura con saldo nulo, circunstancia esta última no concordante con el art. 103 del Real Decreto 500/1990, que exige que en el cálculo del Remanente de Tesorería se tendrán en cuenta los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación.

Respecto a las cuantías pendientes de cobro por *cuotas de reparcelación y urbanización de 7 unidades de actuación urbanística*, de los listados nominales confeccionados por la Recaudación municipal —sustitutivos de las relaciones nominales de deudores, no elaboradas por el Ayuntamiento— se deduce que las cuotas pendientes de cobro, tanto en período voluntario como en ejecutivo, notificadas a los propietarios de parcelas en unidades de actuación gestionadas por los sistemas de cooperación y compensación, no se reflejan en contabilidad, siendo sus importes los siguientes (22):

(Millones de ptas.)

CUOTAS REPARCELACIÓN Y URBANIZACIÓN	1994	1995
Altos del Jarama ⁽¹⁾	98,1	411,2
Unidad de actuación urbanística nº 9 ⁽¹⁾	196,7	152,6
Unidades de actuación urbanística nºs 3, 4, 7, 8 y 10 ⁽²⁾	262,8	242,0
TOTALES	557,6	805,8

(1) Cuotas gestionadas por el sistema de cooperación, recaudadas en período voluntario y ejecutivo.

(2) Recibos a cobrar en vía de apremio.

5.8 Tesorería

Como se ha señalado anteriormente, la no llevanza de los auxiliares de cuentas corrientes con entidades bancarias y de actas de arqueo dificulta el análisis de la gestión de la Tesorería municipal; no obstante, del contraste

de las cifras que se reflejan en el *estado de tesorería, 1.ª y 2.ª parte*, con los datos reflejados en los *estados contables* a 31 de diciembre de 1994 (fundamentalmente, liquidación de los presupuestos, balance de sumas y saldos) y Mayores de cuentas referentes a *movimientos de fondos*, se obtienen las siguientes diferencias:

(Millones de ptas.)

	Estado de tesorería (1ª parte)	Estados contables	Movimiento de fondos
Total cobros	940,3	938,3	925,0
Total pagos	799,2	798,7	783,8
Existencias finales	173,7	172,2	173,8

(21) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

(22) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del Alcalde actual.

Hay que destacar, asimismo, que en dicho estado de tesorería elaborado por el Ayuntamiento la suma de las existencias iniciales —33 millones de ptas.— más los cobros del ejercicio —570 millones de ptas.— son inferiores en 6 millones de ptas. a los pagos contabili-

zados —435 millones de ptas.— más las existencias finales —174 millones de ptas.

Por otra parte, en los siguientes tres ingresos en cuentas de tesorería de 1994 no consta la contrapartida a la que corresponden:

Nº asiento	Cuenta cargo	Concepto	Millones de ptas.
3.476	570	Otros ingresos	2,3
4.669	571	Rectificación de operaciones no presupuestarias	4,2
4.672	571	Rectificaciones de recaudación de ingresos	2,0
TOTAL			8,5

Asimismo, los saldos en cuentas corrientes reflejados en el *estado de tesorería (2.ª parte)* al cierre del ejercicio 1995 no concuerdan con la información

remitida por las Entidades financieras en respuesta a la circularización, siendo las diferencias las siguientes:

(Millones de ptas.)

ESTADO DE TESORERÍA	ENTIDADES FINANCIERAS	DIFERENCIA
154,1	153,8	0,3

Es de destacar, asimismo, que la Recaudadora Municipal fue designada Tesorera mediante Resolución de la Alcaldía de 20 de junio de 1995, sin que haya constituido la fianza exigida en el art. 164.2 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. Asimismo, tampoco constituyó la preceptiva fianza el Concejal-Delegado de Hacienda, que ejerció como Tesorero desde el mes de junio de 1991 hasta junio de 1995.

5.9 Endeudamiento

La Corporación no elaboró, en ninguno de los dos ejercicios fiscalizados, el *estado de la deuda*, previsto en la Regla 424 de la ICAL; sin embargo, en los balances de situación se incluyen saldos acreedores por créditos a largo plazo por 1,9 y 1,8 millones de ptas. al cierre de 1994 y 1995, respectivamente, cifras que, por otra parte, no concuerdan con las facilitadas por el Banco de Crédito Local en respuesta a la circularización, que cuantifica dicha deuda en 1,1 y 0,5 millones de ptas., respectivamente. Asimismo, la fiabilidad de

los datos referentes al ejercicio 1995 está condicionada por las siguientes deficiencias:

1. El pago del último cuatrimestre por intereses y amortización (190.255 ptas.) no ha sido anotado en la contabilidad presupuestaria. Además, el mismo aparece incorrectamente en la columna de cobros en el *estado de tesorería, 2.ª parte*, por corresponder a una salida efectiva de fondos.

2. La cuenta 160 del pasivo del balance de situación ha sido minorada indebidamente por 190.255 ptas., al corresponder este importe a la cuota de amortización (153.309 ptas.) y a los intereses (36.946 ptas.), cuando lo procedente hubiera sido minorar aquélla por 306.618 ptas., suma de las dos cuotas del principal amortizadas durante el ejercicio 1995.

La carga financiera, definida legalmente como la suma de las amortizaciones del principal de la deuda y de los intereses devengados, según determina el art. 54.4 de la LHL, representa el 1,14% y el 0,18% de los ingresos reconocidos y liquidados en los ejercicios 1993 y 1994, respectivamente, porcentajes ambos notablemente inferiores al límite del 25% establecido por el art. 54.3 de la mencionada LHL.

5.10 Acreedores

Según se ha señalado anteriormente, la aplicación del criterio de caja ha originado que la Corporación no haya elaborado las preceptivas relaciones nominales de acreedores. Para proceder a la circularización a los principales proveedores de la Corporación, la Interventora municipal facilitó dos listados de acreedores a 31 de diciembre de 1994 y 1995. Asimismo, la Tesorera-Recaudadora proporcionó listados sobre cuotas de reparcelación y urbanización donde figuran

saldos con signo negativo a favor de propietarios de parcelas en «Altos de Jarama» y unidad de actuación n.º 9. De las 20 entidades y personas físicas a las que se les ha requerido información solamente han dado respuesta 8.

Por contabilizarse anómalamente en el presupuesto corriente pagos de ejercicios anteriores, en las liquidaciones de presupuestos cerrados de gastos 1994-95 no consta ningún movimiento contable. Sin embargo, en el presupuesto de 1995 se recogen las siguientes deudas pendientes de liquidar:

(Millones de ptas.)

CAPÍTULOS	PENDIENTE DE PAGO	
	31.12.94	31.12.95
0. Resultados ejercicios cerrados provenientes de 1990	38,3	38,3
1. Gastos de personal generados en 1991	1,6	1,6
2. Gastos en bienes corrientes y servicios, años 1991 a 1995	2,9	9,4
4. Transferencias corrientes del año 1995	-	0,3
6. Inversiones reales de los ejercicios 1991 y 1995	1,2	4,7
TOTALES	44,0	54,3

Por otra parte, en el pasivo de los balances de situación al cierre de los ejercicios 1993 y 1994 figuran las siguientes cuentas con saldos idénticos, circunstancia

que no parece concordar con los movimientos que deberían reflejar aquéllas, según se deduce de su propia naturaleza:

(Millones de ptas.)

	31.12.93	31.12.94
475. Hacienda Pública acreedora por IRPF	9,7	9,7
477. Seguridad Social acreedora	0,4	0,4
510. Depósitos recibidos	0,0	0,0
519. Otros acreedores no presupuestarios	39,0	39,0
TOTALES	49,1	49,1

6. CONTRATACIÓN

La fiscalización del Tribunal se ha realizado sobre el expediente de las obras de urbanización de la unidad de actuación n.º 9 (UA-9) del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), tanto por sus implicaciones urbanísticas

como por ser la obra de mayor presupuesto de licitación (221,6 millones de ptas.) en los ejercicios fiscalizados.

El sistema de ejecución inicialmente determinado para la UA-9 del PGOU fue el de compensación, constituyéndose al efecto la correspondiente Junta el 10 de diciembre de 1991.

El 28 de septiembre de 1993, previa solicitud de la Junta, el Pleno del Ayuntamiento acuerda definitivamente el cambio al sistema de cooperación para urbanizar la indicada UA-9, circunstancia que implica la asunción por el Ayuntamiento del deber de ejecutar las obras de urbanización y, por tanto, de los riesgos que la contratación conlleva, si bien los gastos se distribuyen entre los propietarios afectados en proporción a la superficie de sus respectivos terrenos.

El análisis del expediente se ha extendido a las actuaciones urbanísticas del cambio del sistema de ejecución de la UA-9, a la contratación realizada inicialmente para su urbanización, resolución de este contrato, nueva adjudicación y ejecución de las obras, no limitándose por sus especiales circunstancias a los ejercicios de 1994 y 1995. Las irregularidades detectadas son las siguientes:

1. En relación al *cambio del sistema de ejecución de la UA-9*, si bien se cumplen los trámites de aprobación inicial e información pública, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1 en relación con el 146.2 del TRLSOU, y el art. 155.1 del RGU es de destacar lo siguiente (23):

a) No se motiva debidamente el acuerdo del Pleno por el que se determina la actuación por el sistema de cooperación, teniendo en cuenta que las razones aducidas por el Presidente de la Junta de Compensación para justificar la solicitud de modificación, que exige el art. 149.1 del TRLSOU —*imposibilidad de aprobación del proyecto de compensación y falta de financiación para acometer los deberes urbanísticos, por falta de aportación de las cuotas correspondientes a los propietarios*—, no imposibilitan la actuación urbanística por este sistema, ya que:

— La imposibilidad de aprobación del proyecto de compensación no impide que la Junta proceda a la ejecución de las obras de urbanización, máxime cuando ya estaba redactado el proyecto de urbanización —según consta en el acta del Pleno de 25 de octu-

bre de 1993— que puede ser sometido a aprobación de la Administración actuante con anterioridad al de compensación, al estar predeterminada la actuación urbanística en las Bases de actuación ya aprobadas por ésta.

— Ante el incumplimiento del deber urbanístico de aportación de las cuotas correspondientes a los propietarios se podían haber adoptado, sin necesidad de proceder a un cambio de gestión, alguna de las siguientes medidas:

* Exigir por vía de apremio, previa petición de la Junta de Compensación al Ayuntamiento, las cantidades adeudadas a la misma, conforme establecen los arts. 6.2.f) de sus Estatutos, 160.4 del TRLSOU y 181.2 del RGU.

* Ejercitar el Ayuntamiento la expropiación forzosa, a favor de la Junta y previa promoción de la misma, de los terrenos de los propietarios que incumplen sus obligaciones, como posibilitan los arts. 6.2.e) y 13.2 de sus Estatutos y 160.2 del TRLSOU.

* La concertación por la Junta, conforme dispone el art. 177.2 del RGU, durante la fase previa a la aprobación del proyecto de compensación, de créditos con garantía hipotecaria de las fincas pertenecientes a los propietarios para la realización de las obras de urbanización, facultad expresamente conferida a su Asamblea General en el art. 18.g) de sus Estatutos.

b) Determinado el sistema de cooperación, se procede a la aprobación definitiva del proyecto de urbanización con anterioridad a la del proyecto de reparcelación, cuando ésta precisamente tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda a la Administración actuante.

2. En relación al *contrato inicial*, que ascendió a 179 millones de ptas., posteriormente resuelto, *para la*

(23) Las alegaciones formuladas por el actual Alcalde no desvirtúan lo señalado en el Informe por lo siguiente:

a) En las mismas se indica que la Administración podrá sustituir el sistema de gestión inicialmente elegido, «y no, exclusivamente, en caso de incumplimiento por los particulares de los plazos para cumplir los deberes urbanísticos cuando se hubiera elegido un sistema de gestión privada, sino en general cuando se estime justificado»; siendo precisamente esta justificación la que no se ha producido en el expediente examinado, en el que las causas del cambio de gestión son únicamente las razones aducidas por el Presidente de la Junta de Compensación explícitas en el texto del Informe, que, sin embargo, podrían haber dado lugar a la adopción de las medidas que se señalan en éste, previstas expresamente en los Estatutos de la Junta de Compensación, sin necesidad de proceder a un cambio de gestión.

b) El sentido expuesto anteriormente es corroborado por el propio Ayuntamiento en la página 17 del escrito de las alegaciones al señalar que «Conforme a sus Estatutos, las Juntas de Compensación pueden acordar ante la situación económica que atraviesan, adoptar medidas efectivas para recaudar las cuotas de los propietarios morosos, por vía de apremio con los recargos legalmente establecidos y los gastos que esta medida pueda conllevar.

Así las Juntas, a través de certificaciones de sus Secretarios, instan al Ayuntamiento en los términos exigidos por la legislación urbanística vigente, para que inicie la vía de apremio contra aquellos parcelistas que adeudan cuotas sociales».

c) El artículo 183 del Reglamento de Disciplina Urbanística, al que se alude en el escrito de alegaciones, dispone que la Administración podrá desistir de ejecutar el plan por el sistema de compensación y aplicar el de cooperación, cuando en el ejercicio de sus atribuciones la Junta de Compensación incurra en infracciones que hayan de calificarse de graves, según lo preceptuado en la Ley, con independencia de la sanción económica que corresponda, circunstancia que no se ha producido en este supuesto, ya que no consta que la Junta incurriera en alguna de las infracciones urbanísticas calificadas de graves en el artículo 54 del Reglamento de Disciplina Urbanística —incumplimiento de las Normas sobre parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas— ni que el Ayuntamiento impusiera a la Junta sanción económica alguna, desde el mismo momento en que no llegó a iniciar la urbanización.

Asimismo, sobre este aspecto, no pueden tomarse en consideración las alegaciones del Alcalde en el período fiscalizado en el sentido de que era necesario una pronta actuación del Ayuntamiento dado que, transcurridos más de cinco años y medio desde el cambio de gestión, las obras están aún sin terminar.

ejecución de las obras de urbanización de la UA-9 es de destacar lo siguiente:

a) No se acredita la viabilidad del proyecto de urbanización ni en relación con terceros que pudieran resultar afectados con la ejecución de las obras, ya que el Pleno del Ayuntamiento procede a su aprobación sin que con carácter previo se pusiera de manifiesto el resultado de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública, ni tampoco en relación con los posibles adjudicatarios al iniciarse el procedimiento licitatorio mediante subasta, sin que conste incorporada al expediente de contratación el acta de replanteo de la obra, vulnerándose en este caso lo establecido en los arts. 83, 84 y 85 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (24).

b) El sistemático incumplimiento de plazos por parte del contratista, sin que conste actuación municipal para adoptar las debidas medidas y exigir las correspondientes responsabilidades, que se deduce de lo siguiente:

— Las obras se inician con un retraso de un mes aproximadamente, sin que se justifique en el expediente las causas del mismo (25).

— La ejecución de las obras, prevista en nueve meses, debería haber terminado en julio de 1995, sin embargo a punto de cumplirse este plazo tan sólo se había ejecutado un 37% de la obra proyectada, y dos meses después de la finalización del citado plazo —septiembre de 1995— el contratista presenta en el Juzgado de Primera Instancia solicitud de suspensión de pagos comunicando verbalmente al Ayuntamiento esta situación, llegando incluso a proponer a éste la posibilidad de ceder el contrato, en cuanto a la parte de obra que queda por ejecutar, a otra empresa.

(24) No puede tomarse en consideración el contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde, por lo siguiente:

a) En el expediente no se ha hecho constar de forma expresa la inexistencia de alegaciones al proyecto.

b) Aunque el art. 89 del TRRL señala que las obras de urbanización se regirán por la legislación urbanística, ésta tiene por objeto —art. 1 TRLSOU— establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo, no entrando en aspectos de la contratación de las Administraciones Públicas.

c) El art. 187 del RGU dispone que cuando las obras de urbanización se realicen por contrato será de aplicación preferente el concurso-subasta —referencia que debe entenderse hecha a las formas de contratación recogidas en el art. 28 de la LCE y actualmente en los arts. 75 y 76 de la LCAP—.

d) Los contratos que celebren las Administraciones se rigen por lo dispuesto en la normativa reguladora de la contratación —LCE y actualmente LCAP— quedando fuera de su ámbito únicamente los contratos que se excluyen expresamente en la misma, entre los que no se encuentran las obras de urbanización.

(25) Si bien no consta realizada la comprobación de replanteo conforme establece el art. 127 del RGCE, no obstante, atendiendo a las fechas de notificación del acuerdo de adjudicación al adjudicatario —22 de septiembre de 1994— en relación con lo establecido al respecto en el pliego de condiciones económico-administrativas, de la 1.ª certificación —de diciembre de ese año— y del seguimiento de los gastos de alquiler por casetas se deduce que las obras se iniciaron en noviembre de 1994.

(26) El precio de la unidad 2.00.12 aparece por primera vez en la 5.ª certificación por importe de 3.500 ptas., incrementándose en la 6.ª a 7.500 ptas.

(27) No puede tomarse en consideración el contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde, por lo siguiente:

Ante esta situación, que deriva en una paralización de las obras con el correspondiente perjuicio al interés público, el Ayuntamiento no procede a actuar en consecuencia hasta el 15 de abril de 1996 —casi un año después de concluir el plazo para la ejecución de las obras—, fecha en que por Decreto de la Alcaldía se inicia el expediente de resolución del contrato por paralización de las obras por más de seis meses por causa imputable al contratista, acordándose definitivamente aquélla en mayo de ese año, con incautación de la fianza.

c) La deficiente actuación municipal en cuanto a la supervisión y seguimiento de la ejecución material de las obras, por los motivos siguientes:

— La ejecución de las obras se ha producido de forma discrecional sin sujeción al proyecto aprobado, como exigen los arts. 44 del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, y 130 del RGCE, realizándose modificaciones por vía de hecho unilateralmente por la empresa, sin que conste efectuada la tramitación para la exigencia de las responsabilidades correspondientes al contratista y a los técnicos municipales, como establece el art. 155 del RGCE. Así, se incorporan y certifican por importe de 6.016.644 ptas. conceptos no presupuestados en las siguientes unidades: 1.00.5, 1.00.6, 1.00.7, 1.00.9, 1.00.10, 2.00.11, 2.00.12, 2.00.13 y 3.00.13, variando al mismo tiempo, sin justificación, los precios unitarios de la partida 2.00.12 de una certificación a otra (26), con un incremento final certificado de 72.000 ptas. (27).

Con independencia de lo anterior, el conforme realizado por el Ayuntamiento a la 6.ª certificación es de fecha anterior a ésta. El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, señala que este conforme se trata de un error (28).

a) Las modificaciones producidas en la ejecución de las obras respecto al proyecto aprobado no se producen por variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas, único supuesto admitido por la cláusula 62 del PCAG para que el Director de la obra introduzca o ejecute modificaciones, siempre que no supongan el 10% del precio del contrato, sin la debida aprobación del órgano de contratación, sino que consiste en incorporación de conceptos no presupuestados y variación de precios, tal como se indica en este Informe, sin justificación en razones de interés público.

b) El propio Ayuntamiento corrobora el contenido del Informe al señalar en el mismo escrito de alegaciones que:

— Las obras efectivamente no se han ejecutado con una estricta sujeción al proyecto.

— En relación con la aprobación del nuevo proyecto de ejecución, modificación y actualización de las obras de urbanización de la Unidad de Actuación n.º 9, precisamente se aprueba porque por la parte de obra ejecutada se producía una alteración del mismo.

c) La propia Memoria del nuevo proyecto señala que refleja el estado actual de la obra, la ejecutada y las modificaciones realizadas, presupuestando las partidas que quedan por ejecutar, como se indica en este Informe.

d) La aprobación de la certificación de obra supone el reconocimiento de la Administración de la obra realizada para su posterior abono al contratista en virtud de la teoría del enriquecimiento injusto, pero no desvirtúa, sin embargo, las irregularidades señaladas en el Informe en cuanto a la supervisión y seguimiento de la ejecución de las obras, que debía haber realizado el Ayuntamiento.

(28) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

— Según escritos de la Secretaria del Ayuntamiento de 21 de enero y 9 de marzo de 1999, las únicas certificaciones expedidas y abonadas al contratista son las siete remitidas a este Tribunal para su fiscalización, siendo la última de ellas de 30 de junio de 1995. Sin embargo, el contratista alega, en el trámite de audiencia del expediente de resolución del contrato, que a 30 de septiembre de ese año el Ayuntamiento le adeuda la cantidad de 6.262.366 ptas., correspondientes a la certificación n.º 9. En el trámite de alegaciones, el actual Alcalde envía la certificación n.º 8, señalando que, por error, no se remitió y que la supuesta certificación n.º 9 corresponde a una cantidad reclamada por el contratista, *pero no hay certificación en sí, por esa cantidad ni firmada por los Técnicos, ni aprobada por el órgano competente de la Corporación* (29).

Esta situación de discrepancia entre la documentación aportada y los datos resultantes de la misma produce incertidumbre sobre el control de lo certificado y abonado al contratista, circunstancia que se agrava al no haberse procedido a la comprobación, medición y liquidación de las obras realmente ejecutadas, con participación de éste en el expediente de resolución del contrato.

3. En relación con la *resolución del contrato* es de destacar la incongruencia de acudir a la causa de resolución por incumplimiento del contratista, sin que, de conformidad con lo establecido en la cláusula 14 del pliego de condiciones económico-administrativas, con carácter previo, el Ayuntamiento haya procedido a la aplicación de las penalidades previstas en ésta ni, en su caso, exigir la indemnización de daños y perjuicios ocasionados por la demora, limitándose, sin proceder a una medición y liquidación de la obra ejecutada, a una incautación de la fianza. Además, alegando el contratista como causa de

resolución la situación de suspensión de pagos, no consta en el expediente que el Ayuntamiento posibilitara la continuidad de la ejecución prestando aquél las garantías suficientes para ello, a fin de evitar una mayor dilación en la ejecución de las obras como consecuencia de tener que acudir a una nueva contratación, como prevé a tales efectos el art. 113.7 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) (30).

4. Respecto al expediente de la *nueva adjudicación para la realización de las obras pendientes de ejecutar*, por importe de 138,7 millones de ptas., hay que destacar lo siguiente:

a) Se procede a la aprobación de un nuevo proyecto denominado proyecto de ejecución, modificación y actualización de las obras de urbanización de la UA-9, cuya redacción no se efectúa por técnicos de la Corporación sino por el mismo arquitecto contratado en su día por la Junta de Compensación, sin que conste en el expediente justificación de esta circunstancia ni que se haya procedido a la debida contratación del citado técnico (31). Este proyecto a su vez presenta las siguientes deficiencias:

— Disparidad de precios con respecto al proyecto anterior, a pesar de que en su Memoria se señala que refleja el estado actual de la obra, la ejecutada y las modificaciones realizadas, presupuestando las partidas que quedan por ejecutar (32).

— Carece del correspondiente Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo, exigido por el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, que sin embargo acompañaba al anterior (33).

b) Las actuaciones preparatorias vician de inicio la posterior adjudicación al presentar las siguientes anomalías (34):

(29) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

(30) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde. Asimismo, respecto al contenido de éstas, hay que señalar lo siguiente:

a) Se considera incongruente acudir a la causa de resolución del contrato por incumplimiento del contratista, sin que se de cumplimiento a lo establecido en el pliego de condiciones económico-administrativas —ley del contrato— imponiendo las correspondientes penalidades, máxime cuando, en julio de 1995 —plazo de terminación de las obras— tan sólo se había ejecutado el 37% de la obra proyectada.

b) No se entiende como, incumpliendo el contratista el plazo de ejecución durante todo el año 1995, cuando el contratista ya había comunicado la suspensión de pagos —septiembre de 1995—, y transcurridos 7 meses de ésta y 10 meses cuando menos de la paralización de las obras, el Ayuntamiento inicia la resolución del contrato por incumplimiento el 15 de abril de 1996.

c) Sorprende, teniendo en cuenta lo señalado en el punto anterior y que el Ayuntamiento procedió a la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, que no acordara la indemnización de los daños y perjuicios causados, tal como exigía el art. 160 del RGCE, cuando el contrato se resolvía por culpa del contratista, máxime cuando se ha producido un retraso en la inversión proyectada y unos mayores gastos para el Ayuntamiento.

d) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de enero de 1999, se limita a desestimar el recurso contencioso-administrativo formulado por la empresa —que insta la anulación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 20 de mayo de 1996, con declaración de improcedencia de la incautación de la fianza— sin que se pronuncie, por no ser objeto del recurso, sobre los demás aspectos señalados en este Informe.

(31) El actual Alcalde, en el trámite de alegaciones, señala que se contrató al Arquitecto por considerar que era el más idóneo para llevar la Dirección, firmando la correspondiente Hoja de Encargo, aprobándose el gasto y la factura tal y como

preceptúa la Ley para los contratos menores. Sin embargo no se aporta documentación justificativa que avale esta afirmación, no pudiendo, en consecuencia, asumirse el contenido de las alegaciones, máxime cuando en el Informe se alude a la redacción del proyecto y no a la Dirección de las obras.

(32) No puede ser tomado en consideración el contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde, por lo siguiente:

a) En la Memoria del proyecto, que tiene carácter contractual, de conformidad con lo dispuesto en el art. 124.a) de la LCAP, y que debe recoger los factores de todo orden a tener en cuenta, se indica expresamente, tal como se pone de manifiesto en este Informe, que se presupuestan las partidas que quedan por ejecutar, sin aludir a la actualización de precios.

b) Si los precios habfan quedado desfasados no es lógico que no se exigiera al anterior adjudicatario indemnización de los daños y perjuicios producidos, teniendo en cuenta sobre todo que la resolución del contrato se había basado en el incumplimiento del contratista y que el art. 160 del RGCE, como se ha señalado anteriormente, determina que para la fijación y valoración de los daños y perjuicios, a que está obligado indemnizar el contratista a la Administración cuando el contrato se resolvía por su culpa, se atenderá, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos económicos y administrativos que ocasione a aquélla, entre los que se encuentran la actualización de precios en el nuevo proyecto.

(33) No puede tomarse en consideración el contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde, respecto a que es válido el Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo redactado para el proyecto anterior, porque en las certificaciones de obra emitidas justificativas de la ejecución de las obras de esta nueva adjudicación no se incluye partida alguna referente a este Estudio.

(34) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

— No se justifica en el expediente la elección del procedimiento negociado para proceder a la adjudicación del contrato, como exige el art. 76 de la LCAP, no constando, además, acreditada la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el art. 141 de esta Ley (35).

— La empresa que finalmente acometerá la ejecución de las obras presenta un certificado de clasificación cuya vigencia caducó con anterioridad al término del plazo fijado para la presentación de proposiciones. No obstante esta deficiencia, la Mesa de contratación admite indebidamente esta proposición y eleva acta con la propuesta de adjudicación al órgano de contratación.

c) La adjudicación del contrato presenta las siguientes particularidades:

— El 14 de noviembre de 1996 se realiza una primera adjudicación atendiendo exclusivamente a la mejor oferta económica, cuando los supuestos que permiten acudir de forma excepcional a este procedimiento y la propia literalidad del art. 93.1 de la LCAP presuponen una selección motivada (36).

— Dos meses después se procede a una segunda adjudicación, por falta de formalización de la anterior por causa imputable al contratista que no se presentó en plazo para ello. Sin embargo, no se acredita que el Ayuntamiento haya tramitado el debido expediente de resolución, incautado la fianza y exigido indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al contratista, de conformidad con lo previsto en el art. 55.3 de la LCAP.

— La segunda empresa adjudicataria presenta escrito de renuncia, lo que conlleva una nueva adjudicación, el 17 de febrero de 1997, a favor de la tercera y última proposición presentada, sin que tampoco en este caso conste acreditada la tramitación del expediente de resolución y adoptadas las medidas consecuentes señaladas anteriormente.

Estas circunstancias convierten en adjudicataria del resto de la obra por ejecutar a la misma empresa que,

en su día, no aceptó la cesión del contrato anterior que le propuso la empresa incurso en suspensión de pagos y que además carecía de clasificación (37).

d) En la fase de ejecución de este contrato se pone nuevamente de manifiesto la deficiente actuación municipal respecto al control y seguimiento de estas obras, así como la dejación de sus potestades en orden a la imposición de penalidades, a la exigencia de responsabilidades y de indemnización de daños y perjuicios, que se deduce de lo siguiente:

— Las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones son elaboradas por el propio contratista en vez de por el Director de la obra, incumplándose lo dispuesto en la cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado (PCAG), aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.

— La certificación de partidas no previstas en el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento —constituido por nueve capítulos— con cargo a un capítulo X denominado «Ampliación del Presupuesto» no recogido en aquél. Esta circunstancia constitutiva de una modificación efectuada por vía de hecho supone un incremento injustificado en un 23,13% del presupuesto de las obras, hasta la certificación n.º 12, última aportada a este Tribunal en el transcurso de la fiscalización, y una vulneración de los arts. 143 y 146 de la LCAP, y 130, 149 y 157.2 del RGCE, que exigen el cumplimiento del contrato con estricta sujeción al proyecto, y que estas modificaciones se funden en razones de interés público y se deban a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas que deben justificarse debidamente en el expediente y que, en todo caso, cuando se ocasionen graves perjuicios para el interés público estén sujetas al límite cuantitativo de no suponer en cuantía inferior o superior más del 20% del importe del contrato (38).

(35) No puede tomarse en consideración el contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde, por lo siguiente:

a) El informe jurídico de la Secretaría es una mera transcripción de los procedimientos y formas de adjudicación señalados en la LCAP que puede utilizar el órgano de contratación, sin pronunciamiento alguno sobre cuál es el más adecuado para la adjudicación de este contrato.

b) La elección del procedimiento negociado, «en aras a una agilización de la contratación, puesto que un retraso en la adjudicación suponía un mayor deterioro en la obra ya ejecutada», como se pone de manifiesto en el escrito de alegaciones, no puede admitirse por lo siguiente:

— No existía una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el objeto de contratación y no imputables al mismo, ya que el Ayuntamiento había tardado cerca de un año en resolver el contrato anterior.

— La celeridad para la ejecución del contrato se podía haber logrado por el procedimiento de urgencia regulado en el art. 72 de la LCAP, reduciendo los plazos de licitación a la mitad.

— Con independencia de lo anterior, la urgencia en la ejecución de estas obras queda totalmente desvirtuada ya que inicialmente previstas a realizar en un plazo de nueve meses, transcurridos más de cuatro años y medio están aún sin finalizar.

(36) No puede tomarse en consideración el contenido de las alegaciones del actual Alcalde, por cuanto si el único criterio de selección del adjudicatario que debía primar para la ejecución de esta obra era el precio, se debía haber elegido la subasta como forma de adjudicación, que hubiera garantizado la transparencia en esta contratación.

(37) Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

(38) Las alegaciones formuladas por el actual Alcalde no desvirtúan el contenido del Informe, por lo siguiente:

a) La desaparición de material, a que se alude para justificar una de las modificaciones producidas, no se puede tomar en consideración, dado que se produjo, tal como se señala en el escrito de alegaciones, «durante ese período de tiempo hasta la nueva adjudicación», y por tanto tenía que haber sido recogida en el proyecto.

b) Las modificaciones, que se han realizado por vía de hecho, suponen alteraciones de lo proyectado, y en consecuencia del presupuesto de adjudicación, si se tiene en cuenta, como se señala en este Informe, que de los capítulos II y V faltan por ejecutar, a 1 de abril de 1998, conjuntamente partidas por más de 12.000.000 de ptas.

c) El importe máximo de que no se supere el 20% del contrato se señala por este Tribunal para el supuesto contemplado en el art. 146.4 de la LCAP, único caso en el que se admite realizar modificaciones sin estar previamente autorizadas por el órgano de contratación cuando la tramitación de éstas exijan suspensión temporal total de las obras y ello ocasione graves perjuicios para el interés público.

Además de lo anterior, no puede asumirse la consideración expuesta por el actual Alcalde en el escrito de alegaciones de que las modificaciones no son imputables ni a la Administración ni al contratista, cuando en el propio escrito se señala que «hay partidas que no se han ejecutado ni previsiblemente se van a ejecutar porque sobre la realidad de las obras se ha observado que ya están hechas, en muchos casos, por actuaciones urbanísticas de otras Juntas de Compensación colindantes con éstas», circunstancia que corrobora una vez más la deficiente actuación municipal en cuanto a la proyección, contratación, supervisión y seguimiento de las obras.

— La disminución o desaparición en las certificaciones de obra de algunas partidas certificadas anteriormente, desvirtuando la presunción de certeza que conlleva toda certificación. Así, en la n.º 7, la partida 7.009 aparece ejecutada en 600 unidades, disminuyendo en las posteriores a 529, y la partida 7.003 desaparece a partir de la 8.ª.

— No consta solicitud y concesión de prórrogas, de lo cual se corrobora que se ha producido un grave e injustificado incumplimiento del plazo de ejecución de las obras, con vulneración de los arts. 96.1 de la LCAP y 137 del RGCE con una prolongación indebida de casi 2 años, pues habiéndose fijado en 9 meses y habiendo comenzado las obras entre marzo y abril de 1997, debieron finalizar en el mes de noviembre de ese año. Sin embargo, el 11 de marzo de 1999, la Secretaria del Ayuntamiento comunica a este Tribunal la imposibilidad de remitir la recepción y liquidación por encontrarse todavía en curso la ejecución de las citadas obras (39).

Esta situación cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta el escrito de 24 de junio de 1998 de la indicada funcionaria, en el que se señala que las obras están a punto de finalizar, así como los datos resultantes de la certificación n.º 12 —última remitida por el Ayuntamiento— de 1 abril de 1998, que certifica obra ejecutada por importe de 102.608.948 ptas., lo que supone que a tal fecha sólo quedarían por ejecutar partidas por importe de 3.579.201 ptas. Sin embargo, de los capítulos n.ºs II «Red de Fecales», que por su propio concepto debería haberse ejecutado en un principio, y V «Pavimentación», faltan por ejecutar conjuntamente partidas por más de 12.000.000 de ptas. De todo ello se deduce que o bien se está tardando inexplicablemente más de siete meses en ejecutar las unidades previstas que faltan o se están produciendo desde las fechas señaladas modificaciones de hecho por parte del contratista, sin la adopción de medidas al respecto por parte del Ayuntamiento, con el consecuente incremento injustificado de tiempo y coste.

e) En cuanto al abono de las certificaciones por el Ayuntamiento se ha observado lo siguiente (40):

— Se incumple el plazo previsto en el art. 100.4 de la LCAP para el pago de las certificaciones, lo que supone el riesgo de que se produzca un perjuicio económico para la Corporación, por abono al contratista del interés legal del dinero incrementado en un 1,5 puntos de las cantidades adeudadas.

— Las ordenaciones de pagos de las certificaciones 5.ª y 7.ª presentan las siguientes anomalías:

* En la 5.ª se expide, el 27 de noviembre de 1997, un mandamiento de pago, por importe total de 21.809.434 ptas., en la misma fecha que la autorización, compromiso y reconocimiento de la obligación, emitiéndose posteriormente, en enero de 1998, sin que conste la anulación de aquél, cuatro mandamientos por importes fraccionados de 6.000.000 de ptas., 5.809.434 ptas., 8.000.000 de ptas. y 2.000.000 de ptas. En el trámite de alegaciones, el actual Alcalde señala, respecto a este hecho, que *esta situación un tanto confusa se produce porque el mandamiento de 27 de noviembre por la totalidad de la certificación supone solo el reconocimiento de la obligación y aunque esté erróneamente firmado por el contratista como que ha recibido la totalidad de la cantidad, solamente se adjuntó al primer pago de 6.000.000 y al ser éste un mandamiento hecho no a través del programa de contabilidad sino manualmente, no se realizó la contabilidad del mismo, por lo que no existe duplicidad en el pago puesto que únicamente se han pagado los pagos parciales, aunque el mandamiento de pago por la totalidad que como ya he dicho solo supone el reconocimiento de la obligación pueda efectivamente provocar confusión.*

* En la 7.ª se expide, el 27 de noviembre de 1997, un mandamiento de pago por su importe total, y dos órdenes de pago por importes parciales, una de 7.372.848 ptas., de fecha de 23 de marzo de 1998, en la que se señala que corresponde al pago de ese mes y año, y otra, por importe de 6.000.000 de ptas., de fecha 27 de noviembre de 1997, en la que se indica que corresponde al pago de abril de 1998. En el trámite de alegaciones, el actual Alcalde señala que esta última circunstancia obedece a que *junto con el reconocimiento del total de la certificación se emitió la fase P del pago parcial de estos 6.000.000 de ptas. aunque el pago de la misma la fase R se realizara con posterioridad en abril de 1998.*

7. CONCLUSIONES

7.1 Sobre el control interno

Durante los dos ejercicios fiscalizados, la organización administrativa y el control interno de la Corporación presentaron diversas deficiencias y debilidades, entre las que hay que destacar las siguientes:

1. Una misma funcionaria simultaneó, a partir del mes de junio de 1995, las funciones de tesorería y recaudación, que deberían realizarse por titulares distintos.

(39) Respecto al contenido de las alegaciones formuladas por el actual Alcalde es preciso señalar que no se procedería a generar mayor coste por estas obras a los propietarios de la unidad de actuación, si el Ayuntamiento ejerce adecuadamente las funciones a que está obligado legalmente, imponiendo al contratista penalidades por incumplimiento de los plazos de ejecución y exigiéndole indemnización

de los daños y perjuicios causados, sin necesidad de acudir a la resolución del contrato, posibilidad ésta que no se indica en el Informe.

(40) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

2. Por la Tesorería no se autorizaron pliegos de cargos de valores, lo que dificulta las funciones de control y fiscalización encomendados legalmente a la Intervención, sin que se haya realizado actuación alguna encaminada a subsanar las anomalías en la gestión recaudatoria.

3. La inexistencia de relaciones nominales de deudores y acreedores no permite el adecuado y oportuno seguimiento de los derechos y obligaciones pendientes de cobro o pago. Esta falta de seguimiento se constata, asimismo, en los gastos con financiación afectada.

7.2 Sobre el régimen contable

Las carencias de registros contables y estados que deben conformar la Cuenta General, así como la aplicación de criterios contables no ajustados a la ICAL y al Plan General de Contabilidad Pública anexo a la ICAL, impiden al Tribunal emitir una opinión sobre la representatividad de los estados que conforman dicha Cuenta General. Entre las principales deficiencias hay que señalar las siguientes:

1. El Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal diversos libros, tanto de la contabilidad principal o auxiliar, exigidos en la ICAL, entre los que hay que destacar, dentro del primer grupo, los de Inventarios y balances, Mayor de conceptos del presupuesto de ingresos, Mayor de conceptos de recursos de otros Entes públicos y Mayor de conceptos por entregas a cuenta de recursos de otros Entes públicos. En cuanto a los libros auxiliares, no han sido facilitados el auxiliar de recaudación por recursos de otros Entes públicos, auxiliar de cuentas corrientes en efectivo con otros Entes públicos, auxiliar de cuentas corrientes bancarias y Libro de actas de arqueo.

2. El Ayuntamiento no ha elaborado las relaciones nominales de deudores y acreedores ni los siguientes estados contables: estado de la deuda, estado de evolución y situación de recursos administrados por cuenta de otros Entes públicos y estado de gastos con financiación afectada.

3. El proceso de elaboración de nóminas durante los dos ejercicios fiscalizados no se ha complementado con los correspondientes controles internos a cargo de los órganos municipales competentes.

4. El Pleno del Ayuntamiento no aprobó los Padrones fiscales de los tributos recaudados durante el período fiscalizado, pese a lo cual en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid se insertaron anuncios sobre plazos de cobranza de aquéllos.

5. Hasta el mes de septiembre de 1995 la contabilización de operaciones se ha realizado siguiendo el criterio de caja.

6. Se incumple el principio de temporalidad, puesto que con cargo al presupuesto del ejercicio corriente se realizan ingresos y pagos que corresponden a años anteriores.

7. Una parte de los mandamientos de pago no están firmados por el Ordenador del pago, por el Interventor —con carácter general— o por los perceptores de fondos. Además, los importes que se anotan en los registros contables no concuerdan, en una gran parte de los casos, con los que figuran en los mandamientos y documentos que los acreditan.

8. En el ejercicio 1994 se elaboraron dos liquidaciones del presupuesto que difieren en su contenido. Por otra parte, la correspondiente al ejercicio 1995 no consta aprobada por el Alcalde.

7.3 Sobre los presupuestos

1. La no aprobación de los presupuestos antes del inicio del período de vigencia (ésta se ha producido muy avanzado el mismo, en concreto en junio de 1994 y noviembre de 1995, respectivamente, para los ejercicios 1994 y 1995) ha originado que en ambos ejercicios tuvieran que prorrogarse los presupuestos del inmediato anterior. Por otra parte, el Ayuntamiento no ha realizado los asientos de apertura por los importes del presupuesto prorrogado y la posterior anulación de éstos tras la aprobación de los presupuestos.

2. La aplicación del criterio de caja origina que las obligaciones reconocidas coincidan con los pagos en el ejercicio 1994, en tanto que en 1995 los pagos realizados suponen el 97% de las correspondientes obligaciones. Este criterio se constata, asimismo, en el presupuesto de ingresos, puesto que de los derechos reconocidos se cobraron el 99% (41) y el 100%, respectivamente, en 1994 y 1995.

Esta práctica determina, asimismo, que en la liquidación del presupuesto no figuren los derechos y obligaciones pendientes de cobro o pago.

7.4 Sobre los aspectos más relevantes de la gestión económico-financiera

1. El Ayuntamiento no estableció, en ninguno de los dos ejercicios fiscalizados, el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, amparándose en la facultad prevista en el art. 60 de la LHL, lo que ha supuesto una merma considerable de ingresos, teniendo en cuenta, además, que a partir del año 1989 se realizaron numerosas enajenaciones de bienes urbanos.

2. En la Agrupación de presupuestos cerrados se incluyen transferencias corrientes por 25,6 millones de ptas., reconocidas en 1991 y pendientes de cobro, que no están soportadas con documentos, por lo que en fun-

(41) El 1% restante figura incorrectamente como pendiente de cobro, puesto que se trata de devoluciones de ingresos indebidos.

ción de su antigüedad y de la falta de soporte deberían ser dadas de baja.

3. En la gestión de personal se constata lo siguiente:

a) El Ayuntamiento abonó retribuciones a diversos trabajadores sin que conste acreditada la correspondiente relación laboral.

b) En cuanto a las retribuciones al personal funcionario y laboral:

— Las pagas extraordinarias de todo el período fiscalizado se satisfacen por importes iguales a la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias, lo que vulnera la legislación de aplicación, que indica que aquéllas no podrán superar a una mensualidad de sueldo y trienios.

— En el mes de diciembre de 1995 se han abonado a todo el personal atrasos correspondientes a dicho año por un importe conjunto de 7,8 millones de ptas., por lo que el incremento de éstas (12,79%) supera ampliamente el límite del 3,5% previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio.

— Dos contratados laborales percibieron, además de las retribuciones incluidas en sus respectivas nóminas, otras con carácter fijo y periódico, por un importe mensual de 30.000 y 25.000 ptas., respectivamente, sobre las que, además, no se han practicado retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

— Cinco Concejales del equipo de Gobierno percibieron una asignación denominada «Dedicación exclusiva parcial», no prevista legalmente. Además, a uno de estos Concejales se les retribuye por asistencia a Plenos, actuación expresamente prohibida, asimismo, en la legislación de aplicación.

4. La Corporación otorgó, a partir de julio de 1995, 3,1 millones de ptas. anuales a los Grupos de cargos electos representados en la Corporación, actuación no prevista en la legislación de financiación de partidos políticos y en la reguladora de las Entidades locales.

5. Respecto a la gestión recaudatoria hay que señalar lo siguiente:

a) En la contabilidad municipal no se reflejan los derechos pendientes de cobro por Cuotas de reparcelación y urbanización Altos del Jarama y de la unidad de actuación número 9, ni los valores puestos al cobro en vía de apremio, generados por la morosidad de los componentes de las Juntas de Compensación referentes a las unidades de actuación urbanística números 3, 4, 7, 8 y 10.

b) El procedimiento de apremio de las deudas tributarias se ha realizado con notable retraso. Además, este procedimiento solo se aplicó a algunas deudas tributarias.

6. El Pleno del Ayuntamiento aceptó la cesión gratuita de suelo de usos públicos por una superficie de 16.900 m² y por un valor catastral de 64,8 millones de ptas., que, aunque ha sido inventariado, no se refleja en los libros de contabilidad ni en los estados contables.

7.5 Sobre la contratación

En el análisis del expediente de las obras de urbanización de la unidad de actuación n.º 9 (UA-9) del Plan General de Ordenación Urbana, se ha detectado lo siguiente:

1. La deficiente justificación del cambio del sistema de ejecución de la unidad —de compensación a cooperación—, al basarse en las razones aducidas por el Presidente de la Junta de Compensación, sin que se adoptara previamente alguna de las medidas establecidas en la legislación urbanística para la consecución de la aportación de las cuotas correspondientes a los propietarios afectados —exigencia por vía de apremio de las cantidades adeudadas, acudir a la expropiación forzosa de los terrenos de los propietarios que incumplían sus obligaciones o la concertación por la Junta de Compensación de créditos con garantía hipotecaria de las fincas—.

2. La incorrecta actuación municipal en cuanto a la contratación, supervisión y seguimiento de las obras que se deduce de lo siguiente (42):

a) Proceder a una nueva adjudicación para la terminación de las obras, resuelto el contrato primitivo, sin realizar una medición y liquidación de la obra ejecutada por el contratista inicial.

b) La adjudicación de la terminación de las obras a una empresa que tenía la clasificación caducada, circunstancia que podría dar lugar a la invalidez del contrato.

c) La modificación del contrato, por vía de hecho, certificándose unidades no previstas en el presupuesto aprobado, sin la exigencia del Ayuntamiento de las responsabilidades pertinentes al contratista y al director de la obra.

d) La admisión de las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones, emitidas por el propio contratista en vez de por el director de la obra.

e) La expedición de 4 mandamientos de pago fraccionados correspondientes a la 5.ª certificación de la terminación de las obras sin proceder a la anulación del emitido con anterioridad por el importe total de la certificación.

f) La expedición, con fecha 27 de noviembre de 1997, de un mandamiento de pago relativo a la 7.ª certificación de terminación de las obras, por su importe total y 2 órdenes de pago por importes parciales sin anular el anterior.

g) La dilación innecesaria de la ejecución de las obras que inicialmente previstas a realizar en un plazo de nueve meses, transcurridos más de cuatro años y

(42) Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones del actual Alcalde.

medio están aún sin finalizar, sin que el Ayuntamiento hubiera impuesto al contratista las penalidades correspondientes a la demora producida.

8. RECOMENDACIONES

Para mejorar la gestión económico-financiera y el control interno y externo de la misma, el Ayuntamiento deberá proceder a las siguientes actuaciones:

1. Ajustar su contabilidad a la ICAL, confeccionando la totalidad de registros, estados, anexos y justificantes previstos en la misma y aprobar el presupuesto con anterioridad al período de su vigencia, así como la Cuenta General, que deberá ser rendida al Tribunal de Cuentas en los plazos previstos legalmente.

Asimismo, el registro de operaciones deberá realizarse conforme a los criterios de general aplicación, en particular los siguientes:

- a) De inmediatez, registrando todas las operaciones en el momento en que se produzcan.
- b) De devengo, anotando aquéllas en la fecha del reconocimiento de los correspondientes derechos u obligaciones, con independencia del momento en que se produzca su cobro o pago efectivos.
- c) De temporalidad, reconociendo en el presupuesto del ejercicio los derechos y obligaciones generados en el mismo.

Por otra parte, deberán arbitrarse cuantas medidas sean necesarias para que todas las operaciones estén soportadas con los correspondientes justificantes, los documentos contables referentes a las mismas estén firmados por el Ordenador correspondiente e intervenidos por el órgano habilitado al efecto.

2. En cuanto a la gestión del personal, la Corporación deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias en el siguiente sentido:

a) Arbitrar, respecto a la elaboración de nóminas, los correspondientes mecanismos de control, previstos específicamente en la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno, de 30 de julio de 1992.

b) Adecuar las retribuciones de sus funcionarios a la legislación de aplicación, en particular en lo referente a las pagas extraordinarias, que no deberán superar, en cada caso, el importe de una mensualidad de sueldo y trienios, cesando, asimismo, en la irregular práctica de retribuir a su personal mediante conceptos no previstos en la Ley.

c) Practicar sobre todas las retribuciones mensuales las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. En lo referente a las transferencias y subvenciones otorgadas, el Ayuntamiento deberá ajustarse a las prescripciones legales, respetando, en todo caso, los principios de publicidad y concurrencia.

4. En cuanto a la gestión recaudatoria, la Corporación deberá:

a) Aprobar los Padrones fiscales de las diversas figuras tributarias con carácter previo a la puesta al cobro de los mismos.

b) Arbitrar los mecanismos para que en la contabilidad se reflejen los derechos pendientes de cobro.

c) Agilizar los trámites para que el procedimiento de apremio se realice, con carácter genérico a todos los recursos, y en los plazos previstos, reduciendo las demoras actuales.

d) Efectuar revisiones y conciliaciones periódicas entre las existencias físicas de valores en Tesorería y los saldos que figuran en los registros contables.

e) Al amparo de los arts. 195 y 199 de la LHL, el Interventor Municipal deberá informar periódicamente al Pleno sobre las anomalías e incidencias en la recaudación.

f) Deberá procederse a la depuración de los derechos pendientes de cobro cuya antigüedad haga presumible que los mismos no van a ser realizados, para, en su caso, proceder a su baja o anulación por prescripción, inexistencia o cualquier otra causa de regularización.

5. En lo referente a su patrimonio, la Corporación deberá incluir, tanto en el Libro de Inventarios y balances como en el balance de situación, la totalidad de derechos y obligaciones de titularidad municipal.

Por lo que respecta a los bienes del inmovilizado, deberá procederse a la dotación anual para su amortización, creando, en consecuencia, el oportuno fondo que compense la depreciación de aquéllos.

6. Para un mejor control de los movimientos de tesorería, deberán formalizarse las preceptivas actas de arqueo, ordinarias y extraordinarias, así como elaborar los correspondientes documentos de conciliación de saldos por cuentas corrientes y otros en entidades financieras.

7. Respecto a la contratación, el Ayuntamiento debería realizar lo siguiente:

a) Agilizar la terminación de las obras.

b) Evitar, en lo sucesivo, asumir la ejecución de obras, que deban ser realizadas por los propietarios afectados, que no van a poder ser supervisadas adecuadamente, por la insuficiente capacidad de gestión del Ayuntamiento.

c) Solicitar asesoramiento jurídico y técnico a la Comunidad de Madrid para evitar que se produzcan en otras ocasiones las anomalías e irregularidades que se han detectado en el expediente examinado.

Madrid, 22 de julio de 1999.—El Presidente, *Ubaldo Nieto de Alba*.

ORGANISMO : AYUNTAMIENTO DE PARACUELLOS DE JARAMA		EJERCICIO 1994		ANEXO 1							
HABITANTES : 5.361				(en millones de ptas.)							
FECHAS : Aprob. presupuesto : 14.6.94		Aprob. cuentas anuales : 23.10.95		Rendición cuentas : 8.11.95							
Límite (art. 150.2 LHL) : 31.12.93		Límite (art. 193.4 LHL) : 15.5.95		Límite (art. 204.2 LHL) : 15.10.95							
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS											
	Previsiones			Dchos.		Ingresos		Pdte.			
	Iniciales	Modific.	%	Dftvas.	liquid.	% t.	% ej.	líquidos	% cb.	de cobro	
Operaciones corrientes	730	0	0	730	473	91	65	469	99	4	
1 - Impuestos directos	102	0	0	102	93	18	91	91	98	2	
2 - Impuestos indirectos	18	0	0	16	20	4	125	20	100	0	
3 - Tasas y otros ingresos	500	0	0	500	277	53	55	275	99	2	
4 - Transferencias corrientes	109	0	0	109	81	16	74	81	100	0	
5 - Ingresos patrimoniales	3	0	0	3	2	0	67	2	100	0	
Operaciones de capital	86	0	0	86	46	9	53	46	100	0	
6 - Enaj. inversiones reales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
7 - Transferencias de capital	86	0	0	86	46	9	53	46	100	0	
Operaciones financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
8 - Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 - Pasivos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTALES	816	0	0	816	519	100	64	515	98	4	
Totales ejercicio anterior	392	0	0	392	211		54	203	96	8	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS											
	Créditos			Obligac.		Pagos		Pdte.			
	Iniciales	Modific.	%	Dftvas.	reconoc.	% t.	% ej.	líquidos	% pg.	de pago	
Operaciones corrientes	246	9	4	255	235	61	92	235	100	0	
1 - Gastos de personal	171	-1	-1	170	156	40	92	156	100	0	
2 - Compras de bienes c. y serv.	56	10	18	66	63	16	95	63	100	0	
3 - Intereses	2	0	0	2	2	1	100	2	100	0	
4 - Transferencias corrientes	17	0	0	17	14	4	82	14	100	0	
Operaciones de capital	569	-9	-2	560	150	39	27	150	100	0	
6 - Inversiones reales	569	-9	-2	560	150	39	27	150	100	0	
7 - Transferencias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Operaciones financieras	1	0	0	1	1	0	100	1	100	0	
8 - Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 - Pasivos financieros	1	0	0	1	1	0	100	1	100	0	
TOTALES	816	0	0	816	386	100	47	386	100	0	
Totales ejercicio anterior	392	0	0	392	322		82	322	100	0	
GASTOS POR GRUPOS DE FUNCIÓN						ESTADO DE TESORERÍA		ESTADO DE LA DEUDA			
	Obl.rec.%	Pagos		Cobros		1994		1993			
1 - Serv.carácter general	12	Presupuestarios	385	521		En circulación 1.1.94					
2 - Protec.civil y ciudadana	14	De otros entes	0	0		Cargos en el ejercicio					
3 - Seguridad y protec. social	1	Op. no presupuestaria	50	49		Amortizaciones					
4 - Prod. bienes c. social	52	Otros (Deud. IVA)	0	0		En circulación 31.12.94					
5 - Prod. bienes c. económico	13	SUMAS	435	570		Intereses					
6 - Reg. ec. carácter general	6	Existencia inicial		33							
7 - Reg. ec. sectores prdtvos.	0	Existencia final	174								
8 - Movimientos internos	2	TOTALES	609	603							
9 - Transf. admones. públicas	0	PRESUPUESTOS CERRADOS				CUENTA DE RESULTADOS		1994 1993			
0 - Deuda pública	0	Derechos		Obligac.		Rtdos. corrientes del ejercicio		241 11			
TOTAL	100	Saldo a 1.1.94	133	44		Rtdos. extraordinarios		0 0			
		Bajas / rectificac.	0	0		Rtdos. de la cartera de valores		0 0			
RTDO.PRESUP.AJUSTADO	115	Cobros / pagos	10	0		Modif. presupuestos cerrados		0 0			
REMANENTE DE TESORERÍA	184	SALDO 31.12.94	123	44		RESULTADO NETO		241 11			
BALANCE DE SITUACIÓN						INDICADORES					
ACTIVO		31.12.94	1.01.94	PASIVO		31.12.94	1.01.94	V.Unidad.			
Inmovilizado	693	543	Patrimonio y reservas		607	607	1 - (Ingr. / hab.)		98.859 Ptas		
Inmovilizado material	374	355	Subvenciones de capital		46	0	2 - (Gtos. / hab.)		71.878 Ptas		
Inmovilizado inmaterial	0	0	Provisiones		0	0	3 - (Carga fra.)		1%		
Inversiones en infraestruct.	318	187	Deudas a largo plazo		2	2	4 - (C. fra. / hab.)		449 Ptas		
Inmovilizado financiero	1	1	Deudas a corto plazo		94	94	5 - (Ahorro neto)		45'98 %		
Gastos a cancelar	0	0	Partidas pdtes. de aplicación		0	5	6 - (Endeud. / hab.)		364 Ptas		
Deudores	123	133	Ajustes por periodificación		0	0	7 - (Liquidez)		3		
Cuentas financieras	174	32	Beneficios del ejercicio		0	0	8 - (Plzo. cobro)		87 días		
Otras cuentas de activo	0	0					9 - (Plzo. pago)		91 días		
Pérdidas del ejercicio	-241	0					10 - (Form. Br. Cap.)		150 M		
TOTAL	749	708	TOTAL		749	708	11 - (F. B. C. / obl. nt.)		38'88 %		
Ctrol. prptario. y de orden	0	0	Ctrol. prptario. y de orden		0	0	12 - (Transf. / ingr.)		8'93 %		

ORGANISMO : AYUNTAMIENTO DE PARACUELLOS DE JARAMA		EJERCICIO 1995		ANEXO 2							
HABITANTES : 5.484				(en millones de ptas.)							
FECHAS : Aprob. presupuesto : 7.11.95		Aprob. cuentas anuales : 23.6.97		Rendición cuentas : 16.7.97							
Límite (art. 150.2 LHL) : 31.12.94		Límite (art. 193.4 LHL) : 15.5.96		Límite (art. 204.2 LHL) : 15.10.96							
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS											
	Previsiones			Dchos.		Ingresos		Pdte.			
	Iniciales	Modific.	%	Dítvas.	liquid.	% t.	% ej.	líquidos	% cb.	de cobro	
Operaciones corrientes	439	0	0	439	290	99	66	290	100	0	
1 - Impuestos directos	94	0	0	94	85	29	90	85	100	0	
2 - Impuestos indirectos	25	0	0	25	35	12	140	35	100	0	
3 - Tasas y otros ingresos	243	0	0	243	91	31	37	91	100	0	
4 - Transferencias corrientes	73	0	0	73	75	26	103	75	100	0	
5 - Ingresos patrimoniales	4	0	0	4	4	1	100	4	100	0	
Operaciones de capital	7	0	0	7	3	1	43	3	100	0	
6 - Enaj. inversiones reales	0	0	0	0	3	1	0	3	100	0	
7 - Transferencias de capital	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0	
Operaciones financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
8 - Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 - Pasivos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTALES	446	0	0	446	293	100	66	293	100	0	
Totales ejercicio anterior	816	0	0	816	519		64	515	99	0	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS											
	Créditos			Obligac.		Pagos		Pdte.			
	Iniciales	Modific.	%	Dítvas.	reconoc.	% t.	% ej.	líquidos	% pg.	de pago	
Operaciones corrientes	312	0	0	312	274	72	88	267	97	7	
1 - Gastos de personal	200	0	0	200	178	46	89	178	100	0	
2 - Compras de bienes c. y serv.	86	0	0	86	75	20	87	69	92	8	
3 - Intereses	2	0	0	2	1	0	50	1	100	0	
4 - Transferencias corrientes	24	0	0	24	20	5	83	19	95	1	
Operaciones de capital	133	0	0	133	109	28	82	106	97	3	
6 - Inversiones reales	133	0	0	133	109	28	82	106	97	3	
7 - Transferencias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Operaciones financieras	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
8 - Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 - Pasivos financieros	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
TOTALES	446	0	0	446	383	100	86	373	97	10	
Totales ejercicio anterior	816	0	0	816	386		47	386	100	0	
GASTOS POR GRUPOS DE FUNCIÓN		ESTADO DE TESORERÍA				ESTADO DE LA DEUDA					
	Obl.rec.%	Pagos		Cobros		1995		1994			
1 - Serv.carácter general	13	Presupuestarios	377	323							
2 - Protec.civil y ciudadana	12	De otros antes	0	0	En circulación 1.1.95						
3 - Seguridad y protec. social	11	Op. no presupuesta	21	55	Cargos en el ejercicio						
4 - Prod. bienes c. social	53	Otros (Deud. IVA)	0	0	Amortizaciones						
5 - Prod. bienes c. económico	4	SUMAS	398	378	En circulación 31.12.95						
6 - Reg. ec. carácter general	5	Existencia inicial		174	Intereses						
7 - Reg. ec. sectores prtvs.	0	Existencia final	154								
8 - Movimientos internos	2	TOTALES	552	552							
9 - Transf. admones. públicas	0	PRESUPUESTOS CERRADOS			CUENTA DE RESULTADOS		1995		1994		
0 - Deuda pública	0	Saldo a 1.1.95	123	44	Rtdos. corrientes del ejercicio		17	241			
TOTAL	100	Bejes / rectificac.	0	0	Rtdos. extraordinarios		0	0			
		Cobros / pagos	26	0	Rtdos. de la cartera de valores		0	0			
RTDO.PRESUP.AJUSTADO	-61	SALDO 31.12.95	97	44	Modif. presupuestos cerrados		0	0			
REMANENTE DE TESORERÍA	113				RESULTADO NETO		17	241			
BALANCE DE SITUACIÓN						INDICADORES					
ACTIVO		31.12.95	1.01.95	PASIVO		31.12.95	1.01.95			V.Unidad.	
Inmovilizado	801	693	Patrimonio y reservas		848	607	1 - (Ingr. / hab.)		53.482 pts		
Inmovilizado material	437	374	Subvenciones de capital		46	46	2 - (Gtos. / hab.)		69.895 pts		
Inmovilizado inmaterial	0	0	Provisiones		0	0	3 - (Carga fra.)		0,29%		
Inversiones en infraestruct.	363	318	Deudas a largo plazo		2	2	4 - (C. fra. / hab.)		151 pts		
Inmovilizado financiero	1	1	Deudas a corto plazo		139	94	5 - (Ahorro neto)		5,63%		
Gastos a cancelar	0	0	Partidas pdtes. de aplicación		0	0	6 - (Endeud. / hab.)		321 pts		
Deudores	97	123	Ajustes por periodificación		0	0	7 - (Liquidez)		2		
Cuentas financieras	154	174	Beneficios del ejercicio		17	0	8 - (Plzo. cobro)		123 días		
Otras cuentas de activo	0	0					9 - (Plzo. pago)		185 días		
Pérdidas del ejercicio	0	-241					10 - (Form. Br. Cap.)		108 M		
TOTAL	1.052	749	TOTAL		1.052	749	11 - (F. B. C. / obl. nt.)		27,75%		
Ctrol. prptario. y de orden	0	0	Ctrol. prptario. y de orden		0	0	12 - (Transf. / ingr.)		0,02%		

ANEXO 3

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama (Madrid)
PERÍODO FISCALIZADO: 1994-1995

**VARIACIÓN DEL PERSONAL DE PLANTILLA RESPECTO AL NÚMERO DE PERCEPTORES QUE FIGURAN EN NÓMINA
 DE LOS MESES DE ABRIL Y DICIEMBRE**

EJERCICIO 1994						
CLASE DE PERSONAL	PLANTILLA PRESUPUESTARIA (1)	NÓMINA ABRIL 1994 (2)	NÓMINA DICIEMBRE 1994 (3)	% VARIACIÓN		
				(2) / (1)	(3) / (1)	(3) / (2)
Funcionario	16	15	14	-6,25	-12,50	-6,67
Laboral fijo	24	22	22	-8,33	-8,33	0,00
Contratado temporal	7	7	7	0,00	0,00	0,00
Sin constancia de vínculo laboral	--	14	25	--	--	78,57
	47	58	68	23,40	44,68	17,24

EJERCICIO 1995						
CLASE DE PERSONAL	PLANTILLA PRESUPUESTARIA (1)	NÓMINA ABRIL 1995 (2)	NÓMINA DICIEMBRE 1995 (3)	% VARIACIÓN		
				(2) / (1)	(3) / (1)	(3) / (2)
Funcionario	16	14	14	-12,50	-12,50	0,00
Laboral fijo	32	23	25	-28,13	-21,88	8,70
Contratado temporal	13	6	6	-53,85	-53,85	0,00
Sin constancia de vínculo laboral	--	24	13	--	--	-45,83
	61	67	58	9,84	-4,92	-13,43