



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 573

**INFORME DE FISCALIZACION DEL
AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN
(MADRID), EJERCICIO 1998**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 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 arts. 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 18 de diciembre de 2002, el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid), ejercicio 1998. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de la Corporación Local correspondiente.

SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BEP-1998	Bases de ejecución del presupuesto de 1998.
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas ¹ .
Ley 30/1984	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes de reforma de la Función Pública.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
MUNPAL	Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

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

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.
PIPA	Plan de Inversiones de Pozuelo de Alarcón.
PRISMA	Programa Regional de Inversiones de la Comunidad de Madrid.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
RD 500/1990	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
RD 555/1986	Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, sobre seguridad e higiene en el trabajo.
RD 1627/1997	Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.
RET	Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
SUMPASA	Sociedad mercantil “Sociedad Urbanística de Pozuelo de Alarcón, S.A.”.
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.1.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	1
1.2.	CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO	1
1.3.	SERVICIOS MUNICIPALES	4
1.4.	MARCO LEGAL	6
1.5.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	7
2.	CONTROL INTERNO	8
2.1.	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	8
2.2.	SISTEMA CONTABLE	9
2.3.	GESTIÓN DE INGRESOS	10
2.4.	GESTIÓN DE GASTOS	12
2.5.	TESORERÍA	15
2.6.	INVENTARIO	17
3.	CUENTA GENERAL	18
4.	PRESUPUESTOS	18
4.1.	APROBACIÓN	18
4.2.	MODIFICACIONES DE CRÉDITOS	21
4.3.	LIQUIDACIÓN	22
5	ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA ..	24
5.1.	TRIBUTOS	24
5.2.	RECAUDACIÓN	25
5.3.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL RECIBIDAS	26
5.4.	PERSONAL	29
5.5.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS	34
5.6.	DEUDORES	39
5.7.	ACREEDORES	40
5.8.	ENDEUDAMIENTO FINANCIERO	42

6.	CONTRATACIÓN	45
6.1.	CONSTRUCCIÓN DE CAMPO DE FÚTBOL DE CÉSPED ARTIFICIAL EN LA CIUDAD DEPORTIVA VALLE DE LAS CAÑAS	53
6.2.	REMDELACIÓN Y SERVICIOS DE LAS CALLES CAMINO DEL PISTE, SAN BLAS Y AVENIDA DE BELLAS ARTES.....	57
6.3.	PAVIMENTACIÓN Y SERVICIOS DE LAS CALLES CAMINO DEL MONTE, SANCHEZ GARCÍA, MOLAR, MUÑOZ BARRIOS, JESUS MARTÍN, ANDRÉS MARTÍN, RAFAEL MARTÍN Y PÉREZ VAQUERO.....	60
6.4.	REMDELACIÓN DE ACERAS Y CALZADAS DE LAS CALLES DE NUESTRA SEÑORA DE LA CONSOLACIÓN Y OTRAS	61
6.5.	REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE PLAZA DE TOROS SEMIDESMONTABLE	64
6.6.	COLECTOR GENERAL DESDE EL CAMINO DEL MONTE HASTA LA AVENIDA DE BULARAS	69
6.7.	PROYECTO DE COLECTORES DESDE LA AVENIDA DE ITALIA HASTA LA CALLE DE NUESTRA SEÑORA DE MONTSERRAT Y AVENIDA DE BULARAS.....	73
6.8.	PROYECTO DE ACCESO A LA M-40 Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE SANEAMIENTO	79
6.9.	CONSTRUCCIÓN DEL PATRONATO DE CULTURA, CENTRO CÍVICO "EL TORREÓN"	82
7.	CONCLUSIONES	93
7.1.	SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE	93
7.2.	SOBRE LA REPRESENTATIVAD DE LAS CUENTAS	95
7.3.	SOBRE LOS PRESUPUESTOS	95
7.4.	SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAL	96
7.5.	SOBRE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS	97
7.6.	SOBRE LA CONTRATACIÓN	97
8.	RECOMENDACIONES.....	100
8.1.	SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE	100
8.2.	SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS.....	101
8.3.	SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAL	101
8.4.	SOBRE LA CONTRATACIÓN	101

Anexos

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 21 de diciembre de 1999, acordó, a iniciativa propia, incluir en su programa de actuaciones para 2000 la fiscalización de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón –Madrid- (en lo sucesivo, Ayuntamiento, Entidad o Corporación), correspondiente al ejercicio 1998.

De acuerdo con las Directrices técnicas, en la fiscalización se han fijado los siguientes objetivos:

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

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

El Municipio de Pozuelo de Alarcón está situado en la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y es uno de los que integran el Área Metropolitana Oeste, con una superficie de 43,2 Km², en la que se asientan cinco núcleos de población con sus correspondientes sectores urbanos. Por su población (62.010 habitantes) es el undécimo entre los 183 de la Comunidad, con una densidad media de 1.435 habitantes por Km².

En el ejercicio fiscalizado la Corporación careció de un organigrama y de un reglamento de funcionamiento, potestades de autoorganización previstas en los arts. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y 4.1.a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, aunque, en concordancia con lo establecido en el art. 35 del ROF, tenía constituidos los siguientes órganos necesarios:

- El *Alcalde*, puesto ocupado durante el ejercicio fiscalizado por un mismo titular, que desempeña el cargo desde la constitución de la Corporación resultante de las elecciones locales de 23 de mayo de 1983 hasta la actualidad.
- El *Pleno*, compuesto por veinticinco Concejales.
- La *Comisión de Gobierno*, formada por el Alcalde y ocho Concejales, tres de ellos Tenientes de Alcalde, ostentando aquélla, por delegación del Alcalde, las competencias sobre concesión de licencias de obra mayor, de parcelación y segregación, de tira de cuerdas y de primera ocupación, así como las de informes de los proyectos básicos y urbanísticos.

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

- a) *Concejales Delegados*, en número de seis, todos ellos integrantes de la Comisión de Gobierno, con competencias genéricas referentes a la dirección y gestión de las siguientes Áreas: Infraestructuras, Régimen Interior (que comprende, entre otras, las materias de Economía y Hacienda), Seguridad y Tráfico, Educación, Acción Social, y Servicios Comunitarios.
- b) *Concejales con Delegaciones especiales*, en número de nueve, con competencias de dirección y gestión de las siguientes materias: Urbanizaciones, Obras y Servicios², Protocolo y Hermanamientos, Medio Ambiente, Personal, Protección Civil, Coordinación de Actividades Educativas, Juventud, y Consumo.
- c) *Concejales con Delegaciones especiales, en los Patronatos Municipales de Deportes y Cultura*, que comprenden la dirección interna y la gestión de cada uno de ambos.
- d) *Concejales con Delegación de atribuciones*, con competencias para la firma de determinadas resoluciones, recayendo aquélla en el Primer y Segundo Teniente de Alcalde y en el Concejal Delegado de Seguridad y Tráfico. La delegación en el Segundo Teniente de Alcalde abarca la resolución de asuntos en gestión económica y de personal, incluyendo entre los primeros, en materia de ingresos: liquidaciones, liquidaciones complementarias por revisión de datos u otras causas, liquidaciones por descalificación de viviendas de protección oficial, liquidación de intereses de demora, reclamaciones

² Las Delegaciones especiales de Urbanizaciones y Obras y Servicios recaen en miembros de la Comisión de Gobierno.

sobre exacciones fiscales y precios públicos, devolución de ingresos indebidos, modificación de datos fiscales, actas de inspección, fraccionamiento de pagos y ejecución de sentencias. En materia de gastos abarca los siguientes asuntos, informados en Comisión de Gobierno: anticipos al personal, prestaciones al personal, becas para funcionarios, propuestas de gastos y facturas, gastos por cheques de gasolina, devolución de fianzas en metálico y avales y justificación de gastos. En gestión de personal incluye, entre otras, las facultades sobre concesión de prórrogas y modificaciones de contratos y la concesión de abonos y gratificaciones.

e) Las siguientes ocho *Comisiones Informativas*, cada una de ellas formada por once miembros: Urbanismo, Obras y Servicios; Economía y Hacienda; Personal y Relaciones Laborales; Vivienda; Régimen Interior, Gobernación y Bienestar Social; Educación y Hermanamientos; Fiestas y Actos Populares y Especial de Cuentas, cuatro de las cuales tienen delegada por el Alcalde la presidencia efectiva.

f) *Órganos descentralizados*, creados como fundaciones públicas de servicios:

- Organismo autónomo “*Patronato Deportivo Municipal*” constituido por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 11 de julio de 1979, cuyo objeto es el desarrollo de la cultura física y la promoción de actividades deportivas, recreativas y de tiempo libre, siendo de su competencia la gestión, control y mantenimiento de las instalaciones municipales. Sus Estatutos han experimentado diversas modificaciones, la última el 27 de marzo de 1996, y los órganos de gobierno son la Junta Rectora, el Consejo de Gerencia y el Director Gerente.

En cuanto a su financiación, la aportación municipal representa el 73% de los derechos reconocidos.

- Organismo autónomo “*Patronato Municipal de Cultura*” creado por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 18 de febrero de 1982 y cuya finalidad es la promoción y el desarrollo de la cultura en todo su ámbito, incluyendo específicamente entre sus actividades la Universidad Popular. La última modificación de sus Estatutos fue el 21 de marzo de 1996 y sus órganos de gobierno son la Junta Rectora, la Comisión de Gerencia y el Director Gerente.

La aportación municipal equivale al 88% de los derechos reconocidos.

- Sociedad mercantil “*Sociedad Urbanística de Pozuelo de Alarcón, S.A. (SUMPASA)*”, cuyo objeto es la gestión y ejecución de las actividades urbanísticas

encomendadas por el Ayuntamiento en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), constituida el 29 de junio de 1989 con un capital social de 10 millones de ptas., íntegramente suscrito y desembolsado por el Ayuntamiento, siendo sus órganos de gobierno la Junta General, el Consejo de Administración y el Gerente.

El Ayuntamiento consigna anualmente en su presupuesto una subvención con destino a la Sociedad para la realización de proyectos para la construcción de viviendas, que posteriormente no se concede, al estar pendiente la aprobación del nuevo PGOU.

La actividad de la Sociedad en el ejercicio 1998 se limitó a la gestión del arrendamiento de las 48 viviendas de su propiedad.

Respecto a los puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional existen las siguientes delegaciones:

- Con fecha 8 de octubre de 1997, la Interventora delegó en la Viceinterventora el control de la gestión de ingresos del Ayuntamiento y de los Patronatos de Cultura y Deportes, así como el de la gestión del gasto de estos dos últimos Entes.
- Con fecha 1 de octubre de 1996, la Tesorera delegó en la Vicetesorera el control de los ingresos así como el de aquellos pagos a realizar a los acreedores de los dos Patronatos señalados anteriormente.

1.3. SERVICIOS MUNICIPALES

El Ayuntamiento presta los servicios exigidos en el art. 26 de la LRBRL, a excepción del de control de alimentos y bebidas, habiéndose realizado mediante gestión indirecta los siguientes:

- Recogida de basuras, limpieza viaria y tratamiento de residuos, a través de una empresa concesionaria, y cuyo coste ascendió en 1998 a 608 millones de ptas., sin que el Ayuntamiento haya obtenido en este ejercicio ingresos por dicho servicio.
- Prevención y extinción de incendios, a través de la CAM, según el convenio formalizado entre ésta y el Ayuntamiento, con vigencia desde el 1 de enero de 2001, en virtud del cual aquél transfiere a la CAM medios personales y materiales por valor de 330 millones de ptas., contribuyendo asimismo con el pago de una cuota anual, que para 2001 se fija

en 265,7 millones de ptas., de la que se deducirá cada año, durante los cuatro primeros, la cuarta parte del valor de los bienes materiales transferidos.

- Abastecimiento domiciliario de agua, cuyo suministro, depuración y gestión de contadores se realiza por el “Canal de Isabel II”, empresa perteneciente a la CAM.
- Transporte urbano de viajeros, a través del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid. La adhesión del Ayuntamiento al Consorcio se solicitó el 22 de febrero de 1997, quedando integrado el 11 de abril de dicho año; no obstante, no se formalizó ningún convenio específico, aún cuando en los acuerdos del Pleno municipal se hace mención al mismo y a una serie de condiciones impuestas por el Ayuntamiento para su integración, que no se especificaban en aquéllos.

Por otra parte, el art. 14 de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del precitado Consorcio, prevé entre sus recursos las subvenciones de los Ayuntamientos para compensar los costes de los servicios de su competencia, que serán fijados por el Consejo de Administración con sujeción a módulos objetivos, estableciendo que los Ayuntamientos deberán consignar en sus respectivos presupuestos los créditos para hacer frente al pago de las precitadas subvenciones, estando legitimado el Consorcio para impugnar dichos presupuestos cuando se incumpla esta obligación. No obstante, el Ayuntamiento no consigna estos créditos, ni consta que realice aportación alguna al Consorcio.

- Retirada de vehículos de la vía pública, a través de una empresa con la que el Ayuntamiento mantiene un contrato de servicios por importe de 12 millones de ptas. anuales, ascendiendo la recaudación por la correspondiente tasa a 11,5 millones de ptas.

Mediante gestión indirecta, el Ayuntamiento realizó además, con carácter voluntario, optativo o complementario, los servicios de teleasistencia; podología club de jubilados; actividades de atención a la tercera edad; ayuda a domicilio; prevención, reinserción y rehabilitación de drogodependientes; actividades de integración social de minusválidos; recogida de perros y animales abandonados, y servicio de ambulancias.

Todos los servicios públicos, a excepción del de cementerio, son deficitarios, puesto que, por una parte, no se han implantado las tasas de recogida de basura y alcantarillado, y, por otra, el importe de los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades no cubre su coste, tal y como establece el art. 45.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), aunque el propio art. 45, en su apartado 3º, permite la fijación de precios públicos por debajo del coste del servicio cuando

existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, siempre que en los presupuestos de la Entidad se consignent las dotaciones necesarias para cubrir la diferencia resultante, si la hubiese, circunstancia que concurre en los presupuestos del Ayuntamiento.

1.4. MARCO LEGAL

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

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
- Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)³.

³ Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto (Ley 30/1984), de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre.
- Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

1.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron remitidos al Alcalde del Ayuntamiento durante el ejercicio fiscalizado (cuyo titular ostenta, asimismo, dicho cargo en la actualidad), para que, en su condición de representante legal del Ayuntamiento, alegara y presentara los documentos y justificantes que estimase pertinentes, habiendo presentado aquél el escrito que se incorpora al presente Informe.

En relación con el contenido de estos documentos y con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que se incluyen en los diversos epígrafes del presente Informe, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. En los supuestos en los que se entiende necesario realizar alguna matización, ésta se presenta en párrafo independiente o en nota a pie de página.
2. Salvo en los casos concretos que lo requieren, el Tribunal no formula valoraciones respecto del contenido de dichos documentos que:
 - a) Confirman las deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe.
 - b) Plantean criterios u opiniones sin soporte documental o normativo.
 - c) Pretenden explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones, sin rebatir el contenido del Informe.

3. A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Informe de esta Fiscalización Especial y, en los casos en que se estimó más conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones se adjuntan al Informe de esta Fiscalización Especial.

2. CONTROL INTERNO

Durante el ejercicio fiscalizado, la organización administrativa municipal presentaba diversas carencias, habiéndose constatado, asimismo, algunas deficiencias y debilidades de control interno, aspectos ambos que se detallan en los siguientes subapartados, algunas de las cuales son contrarias a disposiciones legales aplicables.

2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En lo referente a la función interventora hay que señalar lo siguiente:

1. No consta que la Intervención haya inspeccionado la contabilidad de la Sociedad mercantil SUMPASA, actuación exigida en el art. 185 de la LHL y en la base 50 de las Bases de ejecución del presupuesto de 1998 (BEP-1998). Respecto a las funciones de control financiero, se realizó una auditoría de las cuentas anuales por profesionales externos.
2. No consta que se haya elaborado ni remitido al Pleno el informe de fiscalización plena posterior, exigido en el art. 200.3 de la LHL.
3. No consta que se hayan ejercido las funciones de control financiero y de eficacia, previstas en la base 50 de las BEP-1998 y en los arts. 201 y 202 de la LHL.

2.2. SISTEMA CONTABLE

La Corporación tiene implantada la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, y los libros de contabilidad se presentan y archivan por medios electrónicos, en aplicación de la resolución del Pleno de 18 de noviembre de 1998, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 185 de la LHL y en concordancia con la respuesta 6/97, emitida por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

No obstante, en la efectiva aplicación de la ICAL se constata los aspectos que se detallan en los siguientes epígrafes.

2.2.1. Registros de contabilidad

1. El Ayuntamiento ha elaborado los libros de contabilidad principal y auxiliar exigidos en la ICAL, a excepción de los previstos en las reglas 64 y 78, referentes a la contabilización de los recursos gestionados por cuenta de otros Entes públicos, del mayor de conceptos no presupuestarios (disponiendo, en sustitución de éste, de un mayor de cuentas no presupuestarias) y del de inventarios y balances.
2. En el registro de operaciones existen significativos desfases entre la fecha que figura en contabilidad y la de su efectiva realización; así, del número de aquéllas se constata que el asiento de apertura de la contabilidad patrimonial del ejercicio 1998 se realizó en torno al mes de septiembre de ese año y el del presupuesto del mismo en diciembre, aunque ambos presentan fecha de 1 de enero, coincidiendo con el de cierre del presupuesto prorrogado.

2.2.2. Proyectos de gasto

1. El Ayuntamiento carece de procedimientos contables para los proyectos de gasto, previstos en la regla 355 y siguientes de la ICAL, con objeto de controlar las inversiones en cada proyecto concreto y el seguimiento de la ejecución del presupuesto asignado.
2. El plan de inversiones del cuatrienio 1997-2000 prevé la realización de diversas inversiones en varios ejercicios, aunque la Corporación solamente aprobó expresamente como gasto plurianual las incluidas en el Programa Regional de Inversiones de la Comunidad de Madrid (PRISMA), financiadas por el Ayuntamiento y la CAM, y la obra “Camino del Piste”, sufragada con fondos propios.

El control de las inversiones incluidas en el PRISMA se redujo al seguimiento de las certificaciones de obra (en particular del importe y fecha de aprobación) y a los pagos realizados por la CAM (especialmente el importe y fecha).

3. A pesar de haber realizado gastos plurianuales, no se han elaborado los estados de compromisos de gastos e ingresos con cargo a ejercicios futuros ni se han contabilizado este tipo de operaciones, según se hace constar en la certificación emitida por la Interventora, adjunta a la Cuenta General de 1998.

2.2.3. Gastos con financiación afectada

La Corporación incluye entre los gastos con financiación afectada aquellos que se financian, total o parcialmente, con ingresos específicos o con aportaciones concretas, tanto de transferencias como de préstamos; no obstante, se han considerado entre los préstamos destinados a dichos gastos algunas operaciones que no guardan una relación directa y objetiva con los gastos que financian, requisito exigido en la regla 376 de la ICAL, hecho que se corrobora, además, con los cambios de finalidad de unos proyectos a otros⁴.

En cuanto al seguimiento y control de estos gastos, no se cumplen los requisitos fijados en la regla 381 de la ICAL, puesto que no se indica para cada gasto la anualidad o anualidades de su ejecución y, consecuentemente para cada anualidad, los créditos que se prevea asignar a su realización y los ingresos previstos para su financiación, lo que no permite, en la liquidación de cada uno de los presupuestos a que afecte la realización de los gastos, calcular las desviaciones de financiación que se puedan generar como consecuencia de desfases en los ritmos de ejecución de los gastos y de los ingresos que los financian.

Estos criterios condicionan las cifras que figuran en las cuentas municipales sobre el resultado presupuestario ajustado y el Remanente de tesorería para gastos generales.

2.3. GESTIÓN DE INGRESOS

1. El reconocimiento de los derechos y la recaudación por tributos no se registran en la Intervención a través de la contabilidad principal del Ayuntamiento, sino que los datos de los libros de la contabilidad auxiliar elaborados por los distintos centros responsables (Unidades de Rentas y Recaudación) se “vuelcan” periódicamente en la contabilidad principal, una vez conformados por la Intervención, procedimiento que conlleva lo siguiente:
 - a) La contabilidad financiera refleja operaciones que carecen de relevancia, en términos contables, aunque resultan esenciales para la gestión, dado que la finalidad de aquélla es distinta a ésta.

⁴ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

- b) No existe la necesaria segregación de funciones, al concurrir en un mismo responsable las tareas de manejo de fondos y de su contabilización.
- c) La aplicación definitiva de la recaudación se basa en unas hojas de arqueo diarias, que no están firmadas ni conformadas por ningún responsable.
- d) La contabilidad principal no está soportada por una contabilidad auxiliar distinta e independiente.

Estas prácticas no son concordantes con los criterios contemplados en la circular 5/1992 de la IGAE, en el art. 185 de la LHL y en la regla 9 de la ICAL, que establecen, como competencias de la Intervención, llevar y desarrollar la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos.

3. Del análisis de una muestra de ciento cuarenta operaciones de ingreso, de las que se requirió su documentación justificativa, así como, en su caso, el soporte documental del cobro efectivo, se deduce lo siguiente⁵:
 - a) En tres operaciones, las anotaciones contables no están debidamente acreditadas por la autoridad competente, tal y como establece la regla 12 de la ICAL.
 - b) En cuarenta y tres operaciones no consta la diligencia de toma de razón, exigida en la regla 13 de la ICAL, ésta no está firmada en cuarenta, y en trece no figura el número de asiento.
 - c) En veintinueve operaciones no se aporta su documentación justificativa, entre las que se incluyen veinticuatro relativas a reconocimientos de derechos de ejercicios cerrados, y en cinco, registradas mediante compensación de deuda, no figuran en el expediente los justificantes de la deuda municipal compensada.
 - d) En veintiuna operaciones de reconocimiento de derechos no consta su aprobación.
 - e) En once operaciones no se acredita su fiscalización.
4. Del análisis de una muestra de dieciséis expedientes de aplazamientos y fraccionamientos de pago y de suspensiones de procedimiento recaudatorio se deduce lo siguiente⁶:

⁵ Párrafos modificados como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

- a) En un expediente, el concepto tributario para el que se solicita el aplazamiento (licencia urbanística) no coincide con el que figura en la concesión (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras).
- b) En un expediente, el aval depositado como garantía figura presentado en 1991, con siete años de antelación a la solicitud del fraccionamiento, lo que parece indicar una previa suspensión de procedimiento, de la que no hay constancia en los registros de paralizaciones de la Tesorería.
- c) En un expediente de paralización en voluntaria, el acuerdo de anulación de liquidación, de 12 de mayo de 1998, se adoptó tres años después de la sentencia firme que lo motiva.
- d) En dos expedientes de paralizaciones en período voluntario, la suspensión del procedimiento recaudatorio se comunicó a la Tesorería municipal en el ejercicio 1998, con un retraso de tres a cuatro años respecto de la fecha del acuerdo.
- e) En un expediente no se documenta la desparalización del procedimiento, aunque figura anotada en el correspondiente registro el 6 de agosto de 1998. Dado que en el mismo no constan antecedentes sobre el acuerdo de suspensión ni de las garantías establecidas, parece deducirse que se trató de una paralización incorrecta.

2.4. GESTIÓN DE GASTOS⁷

1. En las adquisiciones de bienes y servicios y suministros, el Ayuntamiento no tiene implantado un sistema normalizado de compras y selección de proveedores.
2. La base 24 de las BEP-1998 establece que los gastos que respondan a compromisos realmente adquiridos originarán la tramitación de documento AD, por el importe del gasto imputable al ejercicio; no obstante, en su efectiva aplicación no se utilizó un criterio uniforme, ya que para determinados gastos los documentos ADO se formalizaron mensualmente y para otros se realizó retención de crédito o documento AD al inicio del ejercicio, pero no por la totalidad del gasto. Además, las obligaciones no se

⁶ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones

⁷ Epígrafe modificado como consecuencia de las alegaciones.

reconocieron, en todos los casos, con cargo a esa retención o documento AD contabilizado.

3. El pago de obligaciones se contabiliza en la Tesorería y no en la Intervención, a quien le corresponde, en exclusiva, la competencia de llevanza y desarrollo de la contabilidad, tal y como establecen el art. 185 de la LHL y la regla 9 de la ICAL.
4. En el análisis de ciento doce operaciones de gasto, por importe de 450 millones de ptas., se constata lo siguiente⁸:
 - a) En diecinueve casos el gasto se aplicó a partida presupuestaria inadecuada y en trece se imputaron gastos de un ejercicio económico a otro distinto.
 - b) En una propuesta de gasto por importe de 3.057.993 ptas., se certifica la existencia de crédito en una partida del capítulo 6 (inversiones), sobre la que se efectúa la retención de crédito; sin embargo, el reconocimiento de la obligación y pago se realizan con cargo al capítulo 2 (gastos en bienes corrientes y servicios).
 - c) Una operación se justifica con una factura emitida el 24 de febrero de 1998, cuando el contrato que la sustenta fue firmado el 12 de marzo, y la aprobación de la factura y del gasto se realizó por Comisión de Gobierno de 11 de marzo.
 - d) En cuarenta y seis operaciones no consta su fiscalización y en las restantes se hace referencia a informes de Intervención que no se adjuntan. Por otra parte, las propuestas de gastos no están firmadas ni por la Interventora ni por el Concejal de Hacienda, aunque existen apartados específicos para ello.
5. Las “Órdenes de pago a justificar” carecen del adecuado control y seguimiento, tanto en su aplicación como en su acreditación, presentando las siguientes deficiencias, deducidas de su regulación en la base 35 de las BEP-1998 y del análisis de 29 mandamientos⁹:
 - a) Las BEP-1998 no fijan límites cuantitativos a estos pagos ni los conceptos presupuestarios de aplicación, por lo que no se ajustan a las previsiones del art. 72.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.

⁸ Párrafos modificados como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

⁹ Párrafos modificados como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

- b) En ningún caso la justificación del gasto se documenta en el modelo establecido en las BEP-1998 y sólo trece incluyen algún tipo de liquidación, aunque no en todos figura la fecha, por lo que no se puede determinar si se acreditaron en el plazo establecido por la normativa. Por otra parte, dos mandamientos no acompañan ni el decreto de aprobación de la liquidación, ni el informe de Intervención.
 - c) En ocho casos las facturas justificativas carecen del visto bueno del Jefe del Servicio y del Concejal Delegado, circunstancia exigida en las BEP-1998.
 - d) Las facturas de cinco mandamientos son, en parte o en su totalidad, de fecha anterior a la del decreto de autorización del Alcalde, y tres mandamientos no deben considerarse como “a justificar”, al exigirse al perceptor las facturas con anterioridad al abono de los fondos.
 - e) En un mandamiento el importe justificado es superior al librado; en otro las facturas son emitidas a nombre del Patronato Deportivo Municipal; y en un tercero se justifica la solicitud por haber abonado previamente el perceptor el importe y, sin embargo, se reintegra dicho importe dos años después.
6. El Ayuntamiento no ha utilizado el sistema de anticipos de caja fija, aún cuando está regulado en la base 36 de las BEP-1998 y es un procedimiento más adecuado para los fondos librados a justificar cuando su carácter es periódico o repetitivo (dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, etc.). Aquél se aplicó en el Patronato Deportivo Municipal por importe de 400.000 ptas., cantidad incluida dentro de los límites fijados en las BEP-1998.
7. Ni el Ayuntamiento, ni sus Organismos autónomos contabilizan las operaciones sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tal y como establecen las reglas 307 y siguientes de la ICAL. En consecuencia, no se efectúan liquidaciones del IVA, y el Impuesto soportado es considerado como mayor coste del bien o servicio.
8. En el seguimiento y control de las inversiones, realizado a través del libro de gastos con financiación afectada, se observa lo siguiente:
- a) La partida presupuestaria a la que se imputa la obra incluye otros gastos que no están afectados a esa financiación.

- b) Para las inversiones incluidas en el PRISMA, únicamente en un caso coinciden los importes de las obligaciones reconocidas con los reflejados en las fichas de seguimiento de estas inversiones, siendo en los restantes superior o inferior.
- c) Los derechos reconocidos por préstamos no coinciden con las disposiciones de fondos con cargo a esas obras.
- d) Las previsiones presupuestarias por ejercicios y su financiación no se ajustan a las aprobadas para estos gastos.

2.5. TESORERÍA¹⁰

1. La Tesorería municipal contabiliza la recaudación de los ingresos tributarios y patrimoniales y la totalidad de los pagos, mientras que la Intervención registra los restantes ingresos, que no son objeto de control y seguimiento por aquélla. En consecuencia, los libros de contabilidad auxiliar de tesorería, registro general de ingresos y pagos y auxiliar de cuentas bancarias no se obtienen del desarrollo de una contabilidad independiente de la principal, ya que el registro es único, circunstancia que, además de ser contraria a la ICAL, limita el control de los fondos por la ausencia de elementos de contraste de las anotaciones contables.
2. De las veintitrés cuentas abiertas en entidades financieras a nombre del Ayuntamiento, cinco de ellas se utilizaron exclusivamente para los Patronatos municipales y a través de otras tres, de uso operativo del propio Ayuntamiento, se realizaron, además, ingresos y pagos de dichos Patronatos (en concreto una de aquéllas reflejó el 81 % de los ingresos y pagos del Patronato de Cultura y el 72 % de los del Patronato de Deportes), no teniendo ninguno de ambos Entes cuentas de titularidad propia.

Respecto a la inclusión de estas cuentas en las actas de arqueo, las de uso exclusivo por los Patronatos se consignaron en las de éstos, mientras que las de uso compartido figuran tanto en las del respectivo Patronato como en el Ayuntamiento, aunque su saldo bancario únicamente se imputó a este último.

3. De las respuestas de las entidades financieras a la circularización se deduce la existencia de dos cuentas bancarias de titularidad municipal no reflejadas en las actas de arqueo,

¹⁰ Párrafo suprimido en este epígrafe como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

aunque las mismas no presentaban saldo a 31 de diciembre de 1998 ni movimientos en el ejercicio, por lo que procedería su cancelación¹¹.

4. La Corporación dispuso de tres cajas de efectivo para el Ayuntamiento, dos de recaudación voluntaria y una de ejecutiva, y de otra para el Patronato Deportivo Municipal. El seguimiento contable de estas cajas sólo se realizó para las dos de recaudación voluntaria, sin que los importes recaudados en fase ejecutiva y en el Patronato Deportivo Municipal hayan sido reflejados en las cuentas de Tesorería. En relación con estas cuentas es de destacar, además, lo siguiente:
 - a) Sus saldos contables no se corresponden con el efectivo real disponible, ya que incluyen los recursos abonados en metálico por la recaudación de tributos, cantidades que en su mayor parte se ingresaron diariamente en cuentas bancarias. Esta situación se corregía mediante movimientos internos de tesorería.
 - b) A través de una de las cajas de recaudación voluntaria se efectuaron también pagos en metálico, sin que conste la realización de arqueos con recuento material de existencias ni el seguimiento a través de una contabilidad auxiliar de los ingresos efectivos y los pagos en metálico a través de la misma.
 - c) Los fondos efectivos de esta caja (tanto en ingresos como en pagos) ascendieron a 117,5 millones de ptas. (el 47% de los importes contabilizados), aunque su saldo mensual acumulado hasta el 30 de noviembre fue de signo negativo, con un máximo en el mes de agosto de cuatro millones de ptas., lo que cuestiona la efectividad de las operaciones contabilizadas.
5. Las cuentas de tesorería se utilizaron como de enlace, en sustitución de la de “formalización”, para recoger los ingresos y pagos que se compensan sin existir movimiento real de efectivo, registrando de este modo operaciones que no se corresponden con su naturaleza.
6. El saldo de la cuenta de “Movimientos internos de tesorería” que se refleja en el estado de situación y movimiento de operaciones no presupuestarias de tesorería es inferior en 50 millones de ptas., tanto en ingresos como en gastos, al registrado en el mayor de cuentas.

¹¹ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

2.6. INVENTARIO

El Ayuntamiento no dispuso de un Inventario de bienes diferenciado para cada uno de los Organismos autónomos dependientes, integrándose los elementos de éstos en el Inventario único, que data de 1972, y que ha sido objeto de rectificaciones anuales, por lo que no se cumplen las previsiones del art. 17.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. De la revisión del contenido del Inventario y de los procedimientos sobre registro de los bienes se deduce lo siguiente:

1. En relación con los bienes inmuebles no figuran detalladas las rentas de los edificios destinados a viviendas, por lo que no se cumplen las previsiones del art. 20.r) del RBEL.
2. En el epígrafe de “Bienes y derechos revertibles” no se incluyen todas las concesiones y arrendamientos otorgados sobre bienes municipales, y, en sentido contrario, en el mismo figura indebidamente un contrato de servicio de limpieza de un colegio. Asimismo, algunos bienes y derechos han sobrepasado su fecha de vencimiento, sin que conste su renovación o resolución, en tanto que en una concesión no consta la fecha del acuerdo, por lo que no es posible determinar su vencimiento, y en otra se ha resuelto y ejecutado la fianza, sin que conste tal circunstancia.
3. La suma de la rectificación del inventario a 31 de diciembre de 1998, aprobada por el Pleno el 15 de diciembre de 1999, ascendió a 4.648 millones de ptas., de los que 4.456 millones de ptas. corresponden al epígrafe de “Bienes inmuebles” en su apartado de “Terrenos y solares”. Respecto a estos importes y su inclusión en el balance de situación es de destacar lo siguiente:
 - a) El valor de la suma de los inmuebles relacionados como altas es inferior en 25,8 millones de ptas. al consignado en la rectificación del inventario aprobado. Además, las altas de bienes inmuebles no se incorporaron al balance de situación.

El resto de las variaciones (191,6 millones de ptas.) se corresponde con los epígrafes de “Vehículos” y “Bienes muebles”. Respecto a los primeros, un elemento valorado a efectos de inventario en 3,8 millones de ptas., se incorporó al mismo por 1,9 millones de ptas. Aquellas variaciones se incorporaron al balance de situación, aunque presentan diferencias en relación con las cuentas de imputación.

- b) Los saldos de las cuentas del balance de situación a 31 de diciembre de 1998 que se corresponden con los epígrafes de “Vehículos” y “Bienes muebles” (ambas por un total de 934,6 millones de ptas.) son inferiores en 14 millones a los que por dichos epígrafes figuran en el Inventario (948,6 millones de ptas.), siendo en este último el valor del primero de aquellos epígrafes superior en 25 millones de ptas., y en el segundo inferior en 11 millones de ptas.

3. CUENTA GENERAL¹²

La Cuenta General de 1998, integrada por la del propio Ayuntamiento, las de los Organismos autónomos y la de la Sociedad mercantil SUMPASA, fue aprobada por el Pleno municipal el 15 de diciembre de 1999 y rendida al Tribunal de Cuentas el 28 de diciembre de 1999, con un retraso, en ambos casos, de dos meses y medio sobre el límite señalado en los arts. 193.4 y 204.2 de la LHL; la Cuenta del Ayuntamiento no incluye los estados de los compromisos de gasto y de ingreso con cargo a ejercicios futuros, puesto que no se contabilizan este tipo de operaciones¹³.

4. PRESUPUESTOS

4.1. APROBACIÓN

El presupuesto general, formado por el de la propia Entidad, el de sus Organismos autónomos y los estados de previsión de gastos e ingresos de la Sociedad SUMPASA, fue aprobado el 3 de abril de 1998, rebasando el límite fijado en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2 del RD 500/1990, que señalan que dicho trámite deberá realizarse antes del 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, habiendo tenido que prorrogarse, en consecuencia, el del ejercicio precedente, en virtud de las previsiones del art. 150.6 de la LHL¹⁴.

¹² En el Anexo 1 se incluyen los resúmenes de los estados y cuentas del Ayuntamiento.

¹³ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

¹⁴ Al respecto hay que señalar, además, que los presupuestos de cada uno de los dos Organismos autónomos fueron aprobados por la Junta Rectora el 4 de marzo de 1998, y por lo tanto remitidos a la Entidad local fuera del plazo previsto en el art. 18 del RD 500/1990 (antes del 15 de septiembre del año inmediato anterior).

Los anexos y documentación que deben unirse al presupuesto general para su remisión al Pleno presentan las siguientes deficiencias:

1. La memoria que se une al expediente, explicativa de su contenido y principales modificaciones en relación con el vigente, no tiene fecha ni está suscrita por el Presidente, sino por el Concejal de Hacienda.
2. El expediente no incluye la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses, documentos exigidos en los arts. 149.1.b) de la LHL y 18.1.b) del RD 500/1990.
3. El anexo de inversiones no especifica para cada uno de los proyectos lo establecido en el art. 19 del RD 500/1990, en cuanto al código de identificación, denominación del proyecto y año de inicio y de finalización previstos.
4. El presupuesto general no contiene los anexos relativos a los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los Municipios, según las previsiones de los arts. 147 de la LHL y 12 del RD 500/1990. Dicho plan se elaboró, en el ejercicio 1997, para el período 1997-2000, incumpléndose el art. 147.3 de la LHL, que establece que éste deberá revisarse anualmente, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

En la memoria explicativa de los presupuestos se indica que éstos no incluyen “*las grandes cifras contempladas en la segunda fase del Plan de Inversiones de Pozuelo de Alarcón (PIPA), que comprende los ejercicios 1997 a 2000, por contar para su financiación con recursos afectados que se irán incorporando mediante expediente de generación de crédito por ingresos y que, por tanto, los créditos consignados corresponden a otras inversiones menores*”. Igualmente se manifiesta en aquélla que, “*como ya se indicaba en el primer ejercicio, el PIPA tenía carácter meramente orientativo, por lo que ha sido objeto de diversas rectificaciones durante el ejercicio pasado en función del desarrollo de los acontecimientos, incluyendo, entre otras, las obras acogidas al PRISMA, que suponen en total 2.400 millones de pesetas y se ejecutarán a lo largo del período*”.

De lo anterior se concluye que no queda constancia fehaciente de qué proyectos de gasto conforman el Plan municipal de inversiones.

5. El informe económico-financiero no incluye ninguna referencia en relación con las operaciones de crédito, al no estar inicialmente previstas en el presupuesto, ya que se incorporan al mismo mediante modificaciones de crédito.
6. Los presupuestos de los Organismos autónomos integrados en el general no acompañan la siguiente documentación, detallada en los arts. 149.1 de la LHL y 18.1 del RD 500/1990:
 - a) Memoria suscrita por el Presidente, explicativa de su contenido y de las principales modificaciones en relación con el vigente.
 - b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente.
 - c) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio, suscrito por el Presidente y debidamente codificado.
 - d) Anexo de personal, ya que este figura incluido en el del Ayuntamiento.
 - e) Informe económico financiero, aunque en el del propio Ayuntamiento se indica, textualmente, que *“estudiados los estados de gastos e ingresos de estos Organismos se considera que igualmente responden a los datos obtenidos en la gestión del ejercicio, por lo que son correctas sus previsiones”*.
7. El estado de previsión de gastos e ingresos y el programa anual de actuación, inversiones y financiación de la Sociedad SUMPASA fueron remitidos al Ayuntamiento fuera del plazo previsto en el art. 18 del RD 500/1990 (antes del 15 de septiembre del año inmediato anterior).

El estado de consolidación del presupuesto de la propia Entidad con el de los presupuestos y estados de previsión de sus Organismos autónomos y Sociedad mercantil SUMPASA presenta déficit inicial, debido a que los estados de previsión de ésta no están equilibrados, siendo su composición la siguiente:

(millones de ptas.)

	INGRESOS	GASTOS
ESTADO DE CONSOLIDACIÓN	6.609	6.626
Ayuntamiento	6.417	6.417
Patronato Deportivo Municipal	556	556
Patronato Municipal de Cultura	438	438
SUMPASA	79	96

4.2. MODIFICACIONES DE CRÉDITOS

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos (6.417 millones de ptas.) se han incrementado en 3.544 millones de ptas. (el 55%), siendo la estructura, por figuras modificativas, la siguiente:

(millones de ptas.)

Créditos extraordinarios	562
Suplementos de crédito	564
Incorporación de remanentes de crédito	1.121
Créditos generados por ingresos	1.297
TOTALES	3.544
Transferencias de crédito (*)	87

(*) Positivas y negativas

Estas modificaciones se financiaron con Remanente líquido de tesorería (44%), endeudamiento (34%) y el restante 22% por transferencias.

En cuanto al grado de ejecución de las modificaciones, destaca el bajo nivel del capítulo 6 (58%), que a su vez es el que ha experimentado mayores modificaciones (92% del total).

En el análisis de las modificaciones de créditos, tramitadas en treinta expedientes, se constata lo siguiente:

1. Las obligaciones reconocidas con cargo a los créditos extraordinarios representaron el 54% de los créditos definitivos y en los suplementos de crédito aquéllas supusieron el 59% de éstos, siendo dichas obligaciones, en 9 de las 17 partidas modificadas, inferiores a la previsión inicial, por lo que no se cumplen las previsiones de los arts. 158.1 de la LHL y 35 del RD 500/1990, que indican que únicamente procederán estas modificaciones cuando el gasto no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente.

Además, en los suplementos de crédito las obligaciones pudieron haberse reconocido con cargo a los créditos iniciales, sin que fuese preciso acudir a tales modificaciones.

2. En las obras incluidas en el PRISMA y en el “Curso de auxiliar peluquería” se incumple el art. 163.3 de la LHL y art. 47.5 del RD 500/1990, en cuanto a la obligación de incorporar los remanentes de crédito financiados por recursos finalistas, ya que las modificaciones de créditos en esas partidas en el ejercicio 1998 se realizaron mediante generación de créditos, cuando existía remanente de crédito y créditos comprometidos del ejercicio anterior, a excepción del proyecto “Centro Cultural Torreón y ampliación Biblioteca Plaza Mayor”, para el que se incorporaron los remanentes aunque no figuran identificados como tales, según establece la regla 369.3 de la ICAL.

Hay que destacar, asimismo, que aunque en 1998 no se han tramitado ampliaciones de crédito, las BEP-1998 no detallan las partidas ampliables, según establece el art. 39 del RD 500/1990, exigiendo únicamente para su tramitación que se acredite el reconocimiento de mayores derechos sobre los previstos en el presupuesto.

4.3. LIQUIDACIÓN

El resultado presupuestario del Ayuntamiento en el ejercicio 1998, según los estados rendidos, fue el siguiente:

(millones de ptas.)	
a) Derechos reconocidos	6.175
b) Obligaciones reconocidas	7.046
<i>c) Diferencia (a-b)</i>	<i>(871)</i>
d) Desviaciones positivas de financiación derivadas de gastos con financiación afectada	725
e) Desviaciones negativas de financiación derivadas de gastos con financiación afectada	588
f) Gastos financiados con Remanente de tesorería	1.057
<i>g) Resultado presupuestario ajustado (c-d+e+f)</i>	<i>49</i>

Este resultado ajustado está afectado por las siguientes salvedades:

1. *Las desviaciones de financiación derivadas de gastos con financiación afectada*, que coinciden con los datos que figuran en libros y en el estado de gastos con financiación afectada, están condicionadas por las siguientes circunstancias:

- a) En los gastos de “Cursos”, financiados con subvenciones corrientes procedentes de otras Administraciones públicas, la Corporación considera en el primer año que el coeficiente de financiación de la subvención corresponde al 100%, mientras que en los sucesivos éste se ajusta en función de los derechos y obligaciones reconocidos y de las previsiones para el ejercicio en curso, siendo prácticamente en todos estos gastos superior al 100%, compensando así en el ejercicio siguiente las desviaciones positivas o, en su caso, negativas de ejercicios anteriores, de tal forma que se anula la desviación acumulada.

El hecho de que no exista constancia de la anualidad o anualidades a que se vaya a extender su ejecución, así como de los créditos que se estimen asignar a su realización y de los ingresos que se prevea afectar a su financiación, condiciona y dificulta el control y seguimiento de estos gastos y la fiabilidad de las desviaciones.

Por otra parte, no existe constancia de que se haya procedido a la anulación de derechos para aquellos gastos que finalizaron en el ejercicio 1998 y estos sean superiores a las obligaciones reconocidas y, en consecuencia, proceda la devolución de parte de la subvención.

- b) En los gastos financiados con préstamos concurren las mismas circunstancias, al no determinarse la totalidad de los ingresos afectados y el gasto íntegro a realizar, modificándose así el coeficiente en cada ejercicio sin que existan circunstancias objetivas para ello, lo que igualmente desvirtúa las desviaciones. Además, la efectiva financiación de las obras incluidas en el PRISMA no se corresponde con la consignada en el libro de gastos con financiación afectada, ya que los derechos reconocidos procedentes de préstamos no coinciden con la disposición de los mismos para esas obras.
2. En relación con los *gastos financiados con Remanente de tesorería*, la Corporación considera que la totalidad de las obligaciones reconocidas en las partidas de gastos modificadas con cargo al Remanente hasta el importe de la modificación son financiadas con el Remanente líquido, sin considerar los posibles créditos iniciales. Así, en las partidas de gastos modificadas mediante suplemento de crédito, las obligaciones reconocidas se financiaron en 434 millones de ptas. mediante el Remanente, según se deduce del importe consignado para el cálculo del resultado presupuestario ajustado, cuando el exceso de las obligaciones sobre la previsión inicial en esas partidas únicamente ascendió a 187 millones de ptas.

5. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

5.1. TRIBUTOS

Los derechos reconocidos en los capítulos 1, 2 y 3 se elevaron a 3.578 millones de ptas. (el 58% del total), con un grado de ejecución del 69%, ascendiendo los cobros a 3.171 millones de ptas., siendo de destacar, respecto a algunas figuras tributarias, lo siguiente:

1. Las previsiones iniciales de ingresos por *aprovechamientos urbanísticos* ascendieron a 828 millones ptas., de los que únicamente se reconocieron y recaudaron 70,5 millones ptas. (el 8,5%), y sobre los que hay que señalar que¹⁵:
 - a) Se reconocieron y recaudaron 42,3 millones de ptas. procedentes de la anualidad abonada por una Sociedad mercantil de la CAM, derivada de un acuerdo municipal de 29 de junio de 1994, por el que se aprueba la sustitución de la cesión del 10% del aprovechamiento medio, por su equivalente en metálico, de unos terrenos sobre los que el Ayuntamiento ostentaba ese derecho y que fueron enajenados por la Sociedad a un tercero mediante un convenio privado. Respecto a estos importes es de destacar lo siguiente¹⁶:
 - Un acuerdo del Pleno municipal de 29 de junio de 1994 recogía las condiciones de pago, acordes con las fijadas en el convenio suscrito por la Sociedad con el particular y asumidas por el Ayuntamiento, en cuanto a la valoración de los terrenos (sin peritaje municipal), y al pago fraccionado del 20% anual, sin exigir intereses de demora por el aplazamiento.
 - Los importes ingresados en el Ayuntamiento en los ejercicios 1997, 1998 y 1999 se han estimado en el 47,25% de las anualidades convenidas entre la Sociedad y el comprador de la parcela, lo que parece indicar que la Corporación ostentaba un elevado porcentaje sobre la propiedad de los terrenos enajenados.

¹⁵ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

¹⁶ El convenio entre el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón y la Sociedad no ha sido facilitado al Tribunal, a pesar de haberse solicitado reiteradamente, ni ha sido entregada ninguna documentación donde se determine y cuantifique el aprovechamiento lucrativo correspondiente al Ayuntamiento.

- b) En relación con el carácter afectado que la normativa urbanística otorga a los ingresos procedentes de la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento medio, debe señalarse que si bien el Plan de inversiones que figura como anexo al presupuesto asignaba los ingresos previstos por este concepto a la financiación de inversiones en infraestructuras concretas, éstas no han sido objeto, durante 1998, de contabilización, seguimiento y control específicos, tal y como establece la ICAL para los gastos con financiación afectada.
2. Por la publicación a cuenta de particulares de anuncios en el Boletín Oficial de la CAM y otros medios de difusión, la Ordenanza municipal reguladora de la *tasa por expedición de documentos* fija unas tarifas con independencia del coste real, que se contabilizan como “*Tasas por prestación de servicios generales*” y que no reúnen los requisitos de este tipo impositivo, puesto que para ser consideradas como tales deberían exigirse, como máximo por su coste real.

5.2. RECAUDACIÓN

La Tesorería del Ayuntamiento gestiona directamente el cobro, tanto en período voluntario como en fase ejecutiva, de los tributos municipales, y la recaudación se estructura a través de tres Unidades administrativas: de período voluntario, en fase ejecutiva y contabilidad, esta última recauda en período voluntario los tributos no periódicos y realiza los pagos en metálico. El reflejo contable se efectúa en cada una de las unidades, una vez que las facturas mensuales de aplicación de ingresos han sido fiscalizadas por la Intervención.

En el funcionamiento de las Unidades de recaudación es de destacar lo siguiente:

1. La recaudación de cada jornada de las tres Unidades se documenta en una “hoja diaria de arqueo”, que incluye no solo el detalle de aquélla sino también su aplicación material (a caja o bancos); no obstante, estas hojas, que no implican un arqueo de caja, no están intervenidas ni firmadas por ningún responsable municipal.
2. Las tres Unidades operan de forma independiente y utilizan cuentas diferenciadas; así, mientras que la de recaudación en fase ejecutiva abona la totalidad de sus ingresos en dos cuentas restringidas, la de recaudación en período voluntario por tributos periódicos, aunque efectúa aquéllos en tres cuentas restringidas, retiene cantidades en concepto de efectivo en caja, y en la de recaudación voluntaria por tributos no periódicos se ingresa parte de su importe en cuentas operativas y el resto se destina a pagos en metálico.

3. La Tesorería municipal no elabora una cuenta general de recaudación, sino que cada una de las tres Unidades confecciona unos estados anuales independientes¹⁷.

5.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL RECIBIDAS

5.3.1. Aspectos generales

Los derechos por los capítulos 4 y 7 ascendieron a 1.475 millones de ptas., de los que se recaudó el 97% para las transferencias corrientes (comprensivas de la participación de los tributos del Estado) y únicamente el 35% para las de capital, que a su vez presentaron un grado de ejecución del 44%. En su gestión se constata lo siguiente:

1. El importe total de las transferencias de capital y el 76% de las corrientes, exceptuando la participación de los tributos del Estado, se incorporan al presupuesto a través de modificaciones de crédito, mediante generación de crédito, estando afectadas a la realización de gastos.
2. Los derechos por transferencias corrientes se reconocen, en su práctica totalidad, en el momento del cobro efectivo, correspondiendo los importes pendientes de cobro a final de ejercicio (30 millones de ptas.) a derechos reconocidos el 30 de diciembre, en los que no se contabiliza la recaudación aunque se haya efectuado el ingreso, lo que ha generado diferencias entre la contabilidad municipal y la información facilitada por los entes otorgantes.
3. En las verificaciones del Tribunal no se ha podido determinar si dos subvenciones, cada una de 5,6 millones de ptas. y procedentes del Ministerio de Educación y Cultura para el programa de garantía social “Ayudante Restaurante y Bar” y “Auxiliar de peluquería” concedidas en 1998, que no figuran registradas en la contabilidad municipal, se imputaron al ejercicio 1999¹⁸.

¹⁷ Párrafo modificado como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

¹⁸ En el trámite de alegaciones, la Corporación ha aportado los justificantes contables, de reconocimiento de derechos e ingreso efectuados en 1999, por importe de 4.779.000 y 5.410.000, respectivamente, restando así una diferencia sin justificar por valor de 831.000 ptas., en el primer caso, y 200.000 ptas., en el segundo.

4. Todas las transferencias de capital provienen de la CAM, de las cuales el 98% financiaron las obras incluidas en el PRISMA, existiendo discrepancias entre los datos que se reflejan en las fichas de seguimiento llevadas por la Intervención y los de la contabilidad, puesto que según aquéllas existen pagos de la CAM en 1998 que no figuran en los registros contables como recaudados.

Por otra parte, en similitud con las transferencias corrientes, el 30 de diciembre de 1998 se reconocieron derechos en el capítulo 7 por el 40% del total del ejercicio, ninguno de los cuales ha sido recaudado.

5. En cuanto a la antigüedad de los saldos, la Corporación debería proceder a su depuración, teniendo en cuenta lo siguiente:
 - a) En transferencias corrientes los derechos pendientes de cobro reconocidos en el período 1988-1991 (es decir, con una antigüedad entre 7 y 10 años) ascienden a 9 millones de ptas.
 - b) En transferencias de capital algunas partidas figuran reconocidas en el ejercicio 1987 (con una antigüedad, por tanto, de 11 años), en tanto que de las devengadas en el período 1987-1993 (que ascienden a 168 millones de ptas. y con una antigüedad entre 5 y 11 años) no se recaudó cuantía alguna en 1998.

5.3.2. Subvenciones del Instituto Nacional de Empleo (INEM) para la “Escuela Taller Parque Forestal de Somosaguas”

El 7 de noviembre de 1996, el INEM financió, con aportaciones de la Unión Europea a través del Fondo Social Europeo, el proyecto “Escuela Taller Parque Forestal Somosaguas”, cuyo ámbito de ejecución se extiende a los ejercicios 1996-1998, por importe de 105.675.720 ptas., de los cuales el Ayuntamiento reconoció derechos por un total de 103.974.065 ptas. (52.110.049 ptas. en el ejercicio 1998). En el análisis de este proyecto se observa lo siguiente:

- La solicitud presentada por el Ayuntamiento, interesando una subvención de 109 millones de ptas., no incluye la documentación acreditativa de la representatividad del Alcalde, exigida en las bases de la convocatoria, ni la certificación del acuerdo de aprobación del proyecto y de solicitud de subvenciones por el órgano competente. En

este sentido, en el Pleno municipal de 1 de julio de 1996 se da conocimiento del Decreto de Alcaldía de 21 de junio sobre aprobación del proyecto (la solicitud tiene fecha 17 de junio y en el registro del INEM tiene entrada el 24 de junio) “adoptado por razones de urgencia, que se presenta al Pleno para su ratificación y convalidación”.

- El presupuesto de gastos que se acompaña a la solicitud, por importe de 138 millones de ptas., no incluye la cuota de amortización de los elementos aportados por la Corporación, exigida en las bases de la convocatoria, elevándose el valor de dichos elementos a 29 millones.
- El Ayuntamiento justificó gastos por 102.728.911 ptas., por lo que aquél devolvió 1.245.154 ptas., diferencia entre los derechos reconocidos por la subvención (103.974.065 ptas.) y los citados gastos. No obstante, en el registro de gastos con financiación afectada dichas obligaciones figuran reconocidas por una cuantía superior (en concreto 105.238.067 ptas.), sin que se acrediten las causas de esta diferencia¹⁹.

En la selección de personal y alumnos se constata lo siguiente:

1. Las bases de la convocatoria establecían que *“para la realización de la selección de personal (alumnos trabajadores y personal directivo, docente y de apoyo) se creará un grupo de trabajo mixto entre el Ayuntamiento (que formalizará las correspondientes contrataciones) y el INEM, presidido por la persona que éste designe”*. No obstante, en la documentación que figura en el expediente (tres actas) no se acredita que este grupo de trabajo se haya constituido formalmente ni puede deducirse el número de personas que lo componen, el nombramiento de sus miembros y quién lo presidió.
2. En la selección de personal directivo, docente y de apoyo (actas de 19 y 21 de noviembre de 1996) se observa que:
 - a) No se acredita la realización de la oferta genérica de empleo, ni de convocatoria pública.
 - b) No se acredita que el grupo de trabajo haya precisado el perfil de los candidatos y los requisitos que deben cumplir, así como el que se hayan establecido baremos para que la selección se ajuste a criterios objetivos y previamente determinados.

¹⁹ En el trámite de alegaciones, la Corporación manifiesta que corresponden a gastos que no fueron admitidos como justificación por el Ministerio pero que se efectuaron para estas finalidades.

3. En la selección de los alumnos trabajadores beneficiarios de la subvención (acta de 19 de noviembre de 1996) se observa lo siguiente:
 - a) No se acredita la realización de la oferta genérica de empleo a la oficina del INEM, según se fija en las bases de la convocatoria, ni que el grupo de trabajo haya precisado el perfil de los candidatos y los requisitos mínimos que deben cumplir, haciendo únicamente referencia, en el acta, a que comparecen para cubrir los puestos los demandantes preseleccionados por la Oficina de Empleo.
 - b) No consta que se hayan elaborado convocatorias, ni determinado los baremos y pruebas a aplicar en su caso.
 - c) Ni en el acta ni en ningún otro documento del expediente, consta la relación de alumnos seleccionados y si éstos cumplen los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria.
4. El 26 de mayo de 1997, la Directora de la Escuela Taller comunica la relación de alumnos que han superado la 1ª fase, de aprendizaje, y que son propuestos para su contratación y la realización de la 2ª fase. No obstante, en la Resolución de la Alcaldía de 28 de mayo de 1997 no figuran incluidos cuatro alumnos trabajadores de los propuestos, que sí aparecen entre los que realizan las fases 3ª y 4ª.

Por otra parte, para cubrir los puestos vacantes de los alumnos que no superaron la 1ª fase se procedió a la contratación de otros, de los que no queda acreditado que reunieran los conocimientos previos para continuar los cursos.

5.4. PERSONAL

La plantilla de personal del Ayuntamiento y sus Organismos autónomos presentó, en el año 1998, la siguiente composición (en número de efectivos):

	Funcionarios		Personal laboral		Personal Eventual		TOTALES	
	Oc.	Vac.	Oc.	Vac.	Oc.	Vac.	Oc.	Vac.
Ayuntamiento	178	65	152	36	6	--	336	101
Patronato Cultura	-	-	64	14	-	-	64	14
Patronato Deportes	-	-	70	22	-	-	70	22
TOTAL	178	65	286	72	6	-	470	137

Oc.: ocupados; Vac.: vacantes

La Corporación no dispuso, en el ejercicio fiscalizado, de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), exigida en el art. 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas urgentes de reforma de la Función Pública (Ley 30/1984), ni de Registro de Personal, previsto en el art. 13 de ésta.

La Oferta de Empleo Público de 1998 se aprobó el 20 de mayo de dicho año, fecha posterior a la contemplada en el art. 128.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, que fija el plazo de un mes desde la aprobación del presupuesto. De las plazas ofertadas (55 para personal funcionario y 20 para personal laboral, de estas últimas 11 corresponden al Ayuntamiento y 9 al Patronato Municipal de Cultura) no puede concluirse si se realizaron los correspondientes procesos selectivos, puesto que el Ayuntamiento únicamente ha aportado las bases de convocatoria (aprobadas en su mayoría por Decreto de Alcaldía en los años 1999 y 2000), sin posterior desarrollo.

La base 26 de las BEP-1998 regula, en cuanto a los gastos de personal, que la aprobación por el Pleno de la plantilla y de la RPT supone la autorización del gasto dimanante de las retribuciones básicas y complementarias y se tramitará al comienzo del ejercicio el documento de autorización y disposición (AD) del gasto por el montante correspondiente únicamente a los puestos efectivamente ocupados. No obstante, el precitado documento AD incluye los importes referentes no sólo a los puestos ocupados sino también a los vacantes, sin estar sujetos estos gastos, además, a fiscalización previa.

Por otra parte, no consta la fiscalización posterior de muestras aleatorias, fijada en la base 51 de las BEP-1998.

En la regulación de las condiciones laborales y retributivas y su aplicación se constata lo siguiente:

1. La jornada de trabajo para el personal funcionario, no recogida en el acuerdo vigente sino que procede de convenios anteriores, es de 30 horas semanales más 4 horas en sábado cada dos meses, por lo que se incumple lo establecido en el art. 94 de la LRBRL, que indica que *“La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración Local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado”*, debiendo señalar, al respecto, que de acuerdo con la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la jornada de trabajo en la Administración General del Estado queda establecida en 37 horas y 30 minutos, con la posibilidad de reducirla a 35 horas en el período comprendido entre el 1 de julio y el 1 de septiembre.

La jornada de trabajo para el personal laboral asciende a 40 horas semanales, mientras que en su convenio colectivo figura la realización de una jornada máxima de trabajo efectivo de 39 horas semanales.

2. El art. 19 del convenio colectivo para el personal laboral establece expresamente que las horas extraordinarias serán las mínimas imprescindibles y serán abonadas de acuerdo con lo establecido en el mismo, distinguiendo por categorías y entre horas extras y festivas, que, como norma general, serán compensadas por descanso. Asimismo, el art. 8 del acuerdo con el personal funcionario regula únicamente el abono por trabajos extraordinarios para los “Servicios especiales Policía municipal”, por la realización de turnos o medios turnos. En la aplicación efectiva de estas disposiciones es de destacar lo siguiente:
 - a) En relación con el personal laboral, ciento once trabajadores percibieron retribuciones por horas extraordinarias, de los cuales veinte superaron las 80 fijadas por el Estatuto de los Trabajadores. Además, el pago de las mismas no se ajustó en todos los casos a sus categorías profesionales.
 - b) En cuanto al personal funcionario, el 62% de los perceptores (127) fueron policías municipales y el restante 38% pertenece en su mayoría a Servicios Económicos y Secretaría General, siendo de resaltar que las gratificaciones de determinados funcionarios se perciben de forma periódica.
 - c) Setenta y nueve de los ochenta y un policías municipales percibieron gratificaciones por los siguientes conceptos:
 - En sesenta y siete casos por “Asistencia a Juzgados fuera de las horas de servicio” (10.000 ptas. por asistencia), aprobado por Decreto de Alcaldía de 3 de

marzo de 1995, junto con el percibido por atestado (2.500 ptas.), importe que no consta regulado en ningún documento al efecto.

- Un funcionario percibió 1.720.000 ptas./ año por impartir cursos, devengadas en los 12 meses del ejercicio.
- Dos funcionarios percibieron 1.189.814 y 1.287.314 ptas./año, respectivamente, por realizar las notificaciones de ejecutiva, devengadas durante 11 meses.
- Dos funcionarios percibieron 861.120 y 1.032.159 ptas./año, respectivamente, en concepto de Jefatura Provincial de Tráfico, devengadas durante 11 meses.

Por otra parte, del análisis de los justificantes de los pagos a policías que percibieron gratificaciones por prolongación de jornada se deduce que aquéllos se realizan en concepto de horas extraordinarias y no como turnos completos o medios, fijados en el acuerdo.

3. El acuerdo de condiciones de trabajo recoge las siguientes percepciones económicas, no previstas en las normas reguladoras:
 - a) Una “gratificación especial”, consistente en una mensualidad completa para los funcionarios que hayan cumplido veinticinco años de servicio ininterrumpido o treinta con interrupción, y en media paga para los funcionarios que hubieran prestados servicios en el Ayuntamiento durante quince años seguidos o veinte interrumpidos en la Administración. En función de este último supuesto, por Resolución de la Alcaldía de 25 de septiembre, en el ejercicio 1998 se abonaron a cincuenta perceptores un total de 8,7 millones de ptas.
 - b) La base 37 de las BEP-1998 regula la percepción y cuantía de gratificaciones para los funcionarios que asistan a las sesiones de órganos colegiados o Plenos celebrados fuera del horario normal de trabajo, habiendo cobrado por este concepto, entre otros, el Secretario (470.300 ptas., de las que 220.300 corresponden al ejercicio 1997) y la Interventora (161.600 ptas.).
 - c) El importe abonado al Secretario en concepto de productividad no se ajusta a los criterios de distribución fijados en el Decreto de Alcaldía de 29 de abril de 1998, al haber percibido aquél un complemento superior en 208.564 ptas. al que correspondía aplicando dichos criterios, motivado por su jubilación en el mes de octubre de dicho año. Similar circunstancia se aprecia en la retribución devengada en el mes de diciembre.

4. El Ayuntamiento tiene concedida la compatibilidad, para el ejercicio de una segunda actividad a nueve funcionarios, percibiendo todos ellos en concepto de complemento específico importes superiores al 30% de la retribución básica, límite máximo que permite la compatibilidad, por lo que se incumple el art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, ocho de estos funcionarios son Arquitecto, Ingeniero superior, Ingeniero técnico y Delineante, para los que, según establece el art. 12 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, del Reglamento sobre Incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, el reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas de índole profesional deberá completarse con otro específico para cada proyecto o trabajo técnico que requiera licencia o resolución administrativa o visado colegial. En este sentido, en los antecedentes que obran en la Corporación no consta que se hayan cumplido los citados requisitos.

En lo referente a la gestión de personal y retribuciones de éste y de los cargos electos se constata, además, lo siguiente:

1. Las retribuciones de los miembros de la Corporación con dedicación exclusiva (Alcalde y ocho Concejales) se incluyen en el catálogo de puestos de trabajo como plantilla de personal laboral y se fijaron por acuerdo de Pleno de 10 de julio de 1995, habiéndose incrementado en 1998 respecto a 1997 un 5%.
2. La concesión y reintegro de los anticipos al personal, regulada en sus respectivos convenios (máximo de tres mensualidades sin interés, a reintegrar en 18 meses) se contabilizan como operaciones no presupuestarias, por lo que no existe constancia de los anticipos a conceder en cada ejercicio. Al respecto hay que señalar que el saldo de esta cuenta a 1 de enero de 1998 era de 25,1 millones de ptas. y a 31 de diciembre de 24,8 millones de ptas., siendo el importe concedido en el ejercicio 16,8 millones de ptas., y afectando a veintinueve trabajadores.
3. El personal funcionario eventual percibió haberes de acuerdo con los conceptos retributivos de los funcionarios aunque en el catálogo de puestos de trabajo figuran como personal laboral con sus retribuciones propias. Además, en los importes percibidos se observan las siguientes diferencias:
 - a) Las retribuciones en concepto de complemento específico y complemento de productividad no coinciden con las que les correspondería por asimilación de grupo

y nivel, oscilando las diferencias entre importes negativos de 608.890 ptas./año a positivos de 910.132 ptas./año.

- b) Las retribuciones²⁰ no coinciden con los importes reflejados en el catálogo de puestos de trabajo, presentando en todos los casos las siguientes diferencias²¹:

(En ptas.)

PERSONAL EVENTUAL (Grupo-Nivel)	RETRIBUCIONES ANUALES		
	En nómina (1)	En catálogo (2)	Diferencia (1)-(2)
A-21	5.695.668	2.370.296	3.325.372
A-21	4.176.633	4.059.638	116.995
C-22	4.994.726	4.757.410	237.316
D-13	2.414.486	2.345.696	68.790
D-13	2.414.436	2.345.696	68.740
D-13	1.476.077 ²²	2.345.696	(869.619)

5.5. TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS

Las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo 4 se elevaron a 808,5 millones de ptas., de las cuales el 85% se transfirieron a los Organismos autónomos y Sociedad mercantil dependientes. De las restantes, el 59% se destinaron a subvenciones para servicios sociales, siendo la de mayor cuantía individual la concedida a una entidad religiosa por importe de 16 millones de ptas., en sustitución de la exención de impuestos solicitada y no concedida, al no concurrir los requisitos necesarios.

Para la concesión de subvenciones no existen normas reguladoras específicas, únicamente la base 29 de las BEP-1998 exige la formación de expedientes, a propuesta del centro gestor, y la justificación de los fondos.

Es de destacar que las obligaciones pendientes de pago procedentes de ejercicios anteriores a 1998 ascendían, a 31 de diciembre de dicho año, a 4,4 millones de ptas., de los que el

²⁰ Párrafo modificado como consecuencia de la documentación aportada junto con las alegaciones.

²¹ El importe de las retribuciones según nómina no incluye el complemento de productividad percibido en los meses de abril, junio y diciembre.

²² Con reducción de jornada desde el mes de diciembre de 1997. Asimismo, causó baja en el Ayuntamiento el 27 de octubre de 1998.

62% corresponde al período 1991-1996. Dado el carácter de estos gastos (en particular ayudas benéficas, a domicilio y de emergencia social), debería procederse a la depuración de saldos.

5.5.1. Patronato Deportivo Municipal

Las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas de este Patronato a favor de clubes y asociaciones deportivas fueron aprobadas por el Pleno municipal de 17 de julio de 1997, que determinó el carácter periódico (anual) y el plazo para presentar solicitudes. Las ayudas en 1998 alcanzaron los 7,7 millones de ptas., distribuidas entre 12 entidades, habiéndose observado en los expedientes lo siguiente:

1. En relación con las solicitudes y documentación a presentar, previstas en la base 3, hay que destacar que:
 - a) En un caso no consta la solicitud y solamente en dos aquélla figura inscrita en el Registro General del Ayuntamiento, en tanto que solamente una solicitud tiene fecha, por lo que no se puede verificar si dichas solicitudes fueron presentadas en el plazo previsto en las bases.
 - b) Las solicitudes de tres entidades no están firmadas por ningún representante y cinco de aquéllas no acompañan el programa ni el presupuesto de la actividad subvencionada.
 - c) Ninguna solicitud incluye la memoria de las actividades deportivas realizadas por la entidad en la temporada anterior, fotocopia de su Código de Identificación Fiscal, fotocopia del documento acreditativo de su inscripción en el registro correspondiente y en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, declaración firmada por el responsable de la entidad solicitante, haciendo constar el importe de otras subvenciones o ayudas concedidas o solicitadas, ni declaración del beneficiario obligándose a facilitar cuanta información le sea requerida por el Patronato, referente a cualquier circunstancia o extremo relativo a la actividad subvencionada, extremos todos ellos exigidos en la precitada base 3 de las normas reguladoras.
2. Aunque algunas solicitudes presentan deficiencias en la documentación acreditativa, en el expediente no consta que se haya realizado requerimiento a los peticionarios, por lo que no se ha dado cumplimiento a la base 5.2, que indica que *“Si tras el examen de la solicitud y documentación presentada éstas resultasen estar incompletas o defectuosas,*

el Patronato Deportivo requerirá al solicitante para que en el plazo de diez días aporte la documentación necesaria o subsane los defectos observados y si así no lo hiciese se le tendrá por desistido de su petición y se procederá al archivo de su solicitud sin más trámite”.

3. En los acuerdos de la Comisión de Subvenciones de 15 de diciembre de 1998 y de la Junta Rectora de 22 de diciembre se observa lo siguiente:
 - a) En la Comisión de Subvenciones, la Secretaria del Ayuntamiento, que a su vez lo es de la Junta Rectora, informa que, según el art. 236 del ROF y la base 3.5 de las reguladoras, todas las asociaciones que pretendan percibir subvenciones deberían estar inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales. Pese a lo cual, la Directora Técnica del Patronato responde que al no constar explícitamente dicho requisito en las bases reguladoras se prescinde de él para no dilatar más el trámite.
 - b) No se concreta el número de solicitudes y si se conceden, en su caso, las ayudas a todas las entidades solicitantes.
 - c) No existe constancia de los criterios de valoración ni se justifican sus importes, oscilando los mismos entre 150.000 y 2.000.000 de ptas.
 - d) En la concesión de las subvenciones por la Junta Rectora, el Presidente indica que se exigirá a los clubes y asociaciones la previa inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, sin que este extremo quede acreditado en el expediente. Además, las subvenciones se conceden sin acreditar que se han tenido en cuenta los baremos establecidos en las bases y que los beneficiarios reúnen los requisitos exigidos.
 - e) El art. 6 de las bases fija en seis meses, a contar desde el día 30 de noviembre de cada año, el período para resolver sobre la concesión de ayudas, habiéndose superado ampliamente el plazo, al haberse otorgado éstas en diciembre del ejercicio siguiente.
4. La justificación y abono de las ayudas o subvenciones no se ajustan a las previsiones de la base 8, constatándose en este sentido lo siguiente:
 - a) En ningún caso aportaron el certificado del Presidente en el que conste que la ayuda ha sido destinada en su integridad a los fines para la que fue concedida.

- b) Una entidad no acompaña copia de los justificantes del gasto, acreditándose el mismo con una certificación de la Federación de Fútbol de Madrid en la que se hace constar que dicha entidad participó en la temporada 1996/1997 con tres equipos habiendo satisfecho los derechos y cuotas correspondientes. Asimismo, se acompaña una liquidación realizada por la entidad en base a las tarifas oficiales de la Federación.
- c) Dos entidades no aportan relación totalizada de facturas, exigida en la base 29 de las BEP-1998.
- d) Una entidad recibió una subvención superior en 150.000 ptas. a la solicitada y dos no cuantificaron en la solicitud el importe.
- e) El pago de la subvención se realizó en tres casos por transferencia (entre los meses de mayo y junio de 1999) y el resto por talón, cuya fecha es, en siete de ellos, el 30 de diciembre de 1998, aún cuando las compulsas de las facturas y el informe de Intervención corresponden en todos los casos al ejercicio 1999. No obstante, el pago efectivo de los mismos no se realizó en el ejercicio 1998.

5.5.2. Patronato Municipal de Cultura

Las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas de este Patronato a las entidades culturales sin ánimo de lucro fueron aprobadas por el Pleno municipal de 17 de julio de 1997, ascendiendo aquéllas en 1998 a 25 millones de ptas., distribuidas entre 17 beneficiarios, de cuyo análisis se destaca lo siguiente:

1. En el expediente no consta la convocatoria, que, según establece la base 4, se publicará en el “Boletín Informativo Municipal” y tablones de anuncios del Ayuntamiento y del propio Patronato. En este sentido, la única referencia a la misma se encuentra en una solicitud, en la que consta, literalmente, *“Acuerdo del Consejo de Gerencia del P.M. de Cultura el 8-5-1998 y publicado el día 15 del mismo mes”*.
2. En relación con las solicitudes y documentación a presentar, exigidas en la base 3 hay que destacar que:
 - a) En seis casos no consta la solicitud, mientras que tres de las presentadas no figuran registradas y cuatro no están firmadas por el Presidente de la entidad solicitante.

- b) En ocho entidades no consta la inscripción en el registro correspondiente a los efectos de adquisición de personalidad y de capacidad jurídica de obrar, y solamente para una consta la certificación acreditativa de las circunstancias que constan en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.
 - c) En siete casos no consta el certificado del Secretario de la entidad solicitante, comprensivo del acuerdo adoptado por ésta, y en dos aquél no tiene fecha, mientras que en diez casos no se acompaña el proyecto explicativo de los objetivos, coste y financiación del programa o actividad cultural para el que se requiere la subvención.
 - d) En siete casos no se aporta el presupuesto anual de la entidad peticionaria para todo tipo de actividades, y en ocho el relativo a la actividad para la que se solicita la subvención. Además, siete entidades no aportan declaración firmada por su responsable haciendo constar el importe de otras subvenciones o ayudas concedidas o solicitadas, ni la declaración del beneficiario obligándose a facilitar cuanta información le sea requerida por el Patronato sobre la actividad subvencionada.
3. En la concesión de las subvenciones por el Consejo de Gerencia del Patronato de 22 de junio de 1998 y por la Junta Rectora de 25 de junio de 1998 se observa lo siguiente:
- a) Se hace referencia a un informe de la Directora Técnica de Cultura en cuanto al cumplimiento de los objetivos señalados en la convocatoria, que no se adjunta al expediente.
 - b) No se determinan las peticiones recibidas, denegando expresamente a una asociación cultural la subvención solicitada, por no haber acreditado suficientemente la concurrencia de los criterios establecidos en la base 5, sin especificar el motivo concreto. En este sentido hay que destacar que dicha entidad recibió, en este mismo ejercicio, una subvención del Ayuntamiento por 175.000 ptas., a través de la función de “Servicios Sociales”.
 - c) En el expediente no constan los criterios de valoración, oscilando las subvenciones entre 225.000 y 3.000.000 de ptas., que representan entre el 5 y el 50% del importe solicitado.
 - d) No está firmado el informe de fiscalización previa en el que se hace constar la existencia de los documentos y extremos a que se refieren tanto la base 29 de las BEP-1998 (que tienen carácter subsidiario) como las propias del Patronato.

4. En cuanto al abono de las subvenciones y justificación de las mismas, regulado en la base 7 de las reguladoras y en la base 29 de las BEP-1998, es de destacar que:
- a) Doce entidades no aportan la memoria de las actividades realizadas y en un caso el documento no tiene fecha.
 - b) En cuatro casos el pago de las subvenciones es anterior a la justificación de los gastos, circunstancia expresamente prohibida en las bases reguladoras.
 - c) En un caso no se acompaña ningún justificante del gasto, aunque tampoco consta que se haya efectuado el pago, al no acompañar el documento contable, el informe de Intervención y el medio de pago.
 - d) Los justificantes presentados por cinco entidades presentan deficiencias en cuanto a la identificación del perceptor, su Número de Identificación Fiscal y concepto por el que se abona.
 - e) Todas las facturas aportadas por una entidad se corresponden con gastos realizados en los ejercicios 1996 y 1997.
 - f) El pago material se efectuó en tres casos mediante transferencia (entre los meses de diciembre-1998 y marzo-1999), y el resto por talón, cuyas fechas oscilan entre los meses de junio de 1998 a febrero de 1999, observándose que de los emitidos en 1998 no se habían hecho efectivos en el ejercicio, dos de 8 de octubre y tres de 30 de diciembre.

5.6. DEUDORES

De los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 1998 (4.290 millones de ptas.), el 85% (3.648 millones de ptas.) se han reconocido en ejercicios anteriores; de ellos, el 94% se refieren a ingresos tributarios, de los que se encuentran paralizados un total de 860,13 millones de ptas, y 1.837 millones de ptas. (el 54%) tienen una antigüedad superior a 4 años, por lo que en virtud de los arts. 64 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y 59 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1864/1990, de 20 de diciembre, pudieran estar prescritos y, en su caso, deberían ser dados de baja tras la tramitación de los correspondientes expedientes.

Respecto a los saldos que se reflejan en las relaciones de deudores hay que señalar lo siguiente:

1. Los correspondientes a ingresos tributarios no están soportados por relaciones nominales de deudores sino de cargos²³.
2. Se han anulado derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores por 340 millones de ptas. (el 7 % del total), todos ellos correspondientes a ingresos tributarios. En cuanto a la recaudación, que ascendió al 18% de los saldos totales, disminuye sensiblemente para los ingresos tributarios, que únicamente alcanzó el 7%.

En relación con los deudores no presupuestarios hay que destacar que la cuenta “Operaciones de tesorería SUMPASA” refleja los movimientos de un préstamo de 48 millones de ptas., concedido por el Ayuntamiento a dicha Sociedad en 1996, a reintegrar en el ejercicio siguiente, y que ha sido renovado tácitamente desde esa fecha, devengando en 1998 un interés del 4,25% anual. Dado que no se trata de una operación de tesorería, sino de un préstamo a corto plazo no reintegrado en su totalidad a su vencimiento, debería haberse incluido en el presupuesto de la Corporación, a través del subconcepto 824.00 “Reintegros de préstamos concedidos a empresas locales a corto plazo”.

5.7. ACREEDORES

Las obligaciones pendientes de pago por operaciones presupuestarias a 31 de diciembre de 1998 ascendían, según los estados contables, a 1.609 millones de ptas., de las que el 98% corresponde al presupuesto corriente y el restante 2% a ejercicios cerrados; de estas últimas, el 69% tienen una antigüedad superior a dos años. Respecto a la fiabilidad de dicho saldo hay que señalar lo siguiente²⁴:

1. La relación nominal de acreedores no detalla la composición de los saldos por ejercicios y facturas.

²³ En el trámite de alegaciones la Corporación manifiesta que: "Estas relaciones con la identificación correspondiente al cargo en el que figuran existen en poder de la recaudación municipal".

²⁴ La Corporación no entregó al Tribunal documentación referente a 21 operaciones, con un saldo de 15 millones de ptas., de las 97 seleccionadas (que importan 237 millones de ptas.), mientras que 19 de aquéllas, por valor de 1,4 millones ptas., no han sido pagadas, a pesar de existir decreto de aprobación del gasto y factura ó justificantes del mismo, siendo de destacar, de estas últimas, una obligación dimanante de una sentencia de abril de 1997, en concepto de pago de intereses de demora por certificaciones de obra, y de dos mandamientos a justificar.

2. Un 63% (20 millones de ptas.) del saldo de presupuestos cerrados a 31 de diciembre de 1998 corresponde a obligaciones procedentes de los ejercicios 1990 a 1993, ambos inclusive, para las que no se ha efectuado ningún pago en el ejercicio 1998. Respecto a las deudas de los ejercicios 1994 y 1995 los pagos únicamente ascendieron al 6 y 5%, respectivamente.
3. De las respuestas de 24 de los 54 acreedores a los que se ha requerido, a través del Ayuntamiento, información sobre los saldos, se deducen los siguientes resultados:
 - a) En trece casos, la diferencia entre los saldos comunicados por los acreedores y los deducidos de la contabilidad municipal se debieron a que la Corporación incluyó estos importes, total o parcialmente, en el ejercicio 1999, aunque la facturación era del ejercicio anterior.
 - b) En dos casos, por importe de 2,8 millones de ptas., figura registrada deuda en los ejercicios 1991 y 1992, sin que el proveedor reconozca aquélla. Por otra parte, un acreedor notifica una deuda pendiente del ejercicio 1993 por valor de 1,4 millones de ptas., no incluida en la contabilidad municipal.
 - c) En dos casos no figura contabilizada deuda por 0,6 millones de ptas., correspondiente al ejercicio 1998, sin que se haya podido determinar si se encuentra registrada en ejercicios posteriores.
 - d) Deuda de los ejercicios 1996 y 1997, por importe de 46,6 millones de ptas., se contabilizó en 1998.
 - e) En un caso un acreedor notifica una deuda pendiente del ejercicio 1997 de 0,26 millones de ptas. que no figura registrada en contabilidad, mientras que la registrada por la Corporación, correspondiente al ejercicio 1992 por 0,3 millones de ptas., no la incluye el acreedor, restando una diferencia sin conciliar de 0,04 millones de ptas.

Respecto a los acreedores no presupuestarios, diversas cuentas no presentaron movimiento en 1998, entre las que destacan por sus saldos y su situación pendiente de regularización las siguientes:

- Hacienda Pública acreedora por otros conceptos fiscales, por importe de 1.968.803 ptas.
- Depósitos recibidos de otras empresas privadas, con un saldo de 765.176 ptas., constituido por el resto de la ejecución de un aval en el año 1994.

- Depósitos de particulares y otros depósitos recibidos, por valor de 12.690.000 y 19.585.118 ptas., respectivamente, cuyos derechos se han reconocido en 1992.
- Entidades de previsión social de funcionarios “MUNPAL²⁵”, con un saldo de 1.514.557 ptas., a pesar de que esta Mutuality se integró en el régimen general de la Seguridad Social en el año 1993.

5.8. ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

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

(Millones de ptas.)

	1-1-1998	INCREMENTOS	DISMINUCIONES	31-12-1998
Préstamos ²⁶	1.981	1.071	159	2.893

Respecto a los movimientos de los saldos y de las partidas que configuran el endeudamiento, en los siguientes epígrafes se señalan los aspectos más relevantes.

5.8.1. Incrementos

Los incrementos del ejercicio 1998 (1.071 millones de ptas.) se corresponden con la disposición de fondos de dos préstamos, uno suscrito en 1997, por 1.200 millones de ptas., para financiar las obras de inversión incluidas en el PRISMA, y otro concertado en 1998, por 538 millones de ptas., para financiar nueve obras incluidas en el Plan municipal de inversiones, detalladas en la póliza. En relación con estas disposiciones es de destacar que:

1. Los saldos dispuestos en 1998 del primer préstamo que figuran en contabilidad (565 millones de ptas.), vinculados al código de gasto de las obras incluidas en el PRISMA, difieren de los importes consignados como derechos reconocidos en ese concepto (568

²⁵ Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local.

²⁶ En el anexo 2 se relacionan los préstamos concertados vigentes a 31 de diciembre de 1998.

millones de ptas.), contemplados en el registro de gastos con financiación afectada para dichas obras, siendo el desglose de esta diferencia el siguiente:

(En ptas.)

CÓDIGO PROYECTO DE GASTO	CTA. 91701 PRESUPUESTO INGRESOS (1)	DERECHOS RECONOC. GASTOS FINANCIACIÓN AFECTADA (2)	DIFERENCIAS (1)-(2)
DM- Casa Consistorial	173.622.367	112.554.945	61.067.422
DO- Colector Avda. Bularas	198.483.476	0	198.483.476
DQ- Centro Cultural Torreón	24.957.451	407.324.372	(382.366.921)
DP- La Cabaña	98.908.424	0	98.908.424
DH- Parque de Bomberos	21.670.001	48.126.018	(26.456.017)
Sin determinar ²⁷	47.481.493	---	47.481.493
TOTAL	565.123.212	568.005.335	(2.882.123)

Las diferencias en la disposición de fondos del segundo préstamo (506 millones de ptas.) corresponden al proyecto de gasto “3ª fase club jubilados”, puesto que los importes aplicados en la contabilidad principal ascienden a 54.996.185 ptas., mientras que en el registro de gastos con financiación afectada los derechos reconocidos se elevaron a 44.172.556 ptas. Asimismo, los pagos de la Tesorería municipal con cargo a este préstamo (482 millones de ptas.) no coinciden, para ninguna obra, con el saldo dispuesto.

Por otra parte, por acuerdo del Pleno municipal de 18 de noviembre de 1998 se modificó la finalidad de parte del préstamo (150 millones de ptas.) para destinarlo a obras de remodelación de aceras y calzadas en diversas calles, ya que, según consta en dicho acuerdo, *“las obras de urbanización de la zona de Muñoz Barrios y Camino del Monte se han financiado con recursos propios y no es aconsejable realizar las obras de adecuación del chalet del Torreón en el ejercicio”*. A pesar de ello, la disposición de los fondos, que según el mayor de conceptos del presupuesto de ingresos se realizó con fecha 30 de diciembre de 1998, se imputó a esas obras (a excepción del Chalet del Torreón) e igualmente se reconocieron derechos por este concepto de préstamos en aquéllas, según consta en el registro de gastos con financiación afectada.

²⁷ Los pagos realizados por la Tesorería con cargo a este préstamo, según consta en la cuenta 57170, no incluyen esta cantidad, ascendiendo a un total de 517.641.719 ptas.

2. En el ejercicio 1998 se formalizó un préstamo por 225 millones de ptas. para financiar la ampliación de una obra incluida en el PRISMA, del que no se dispuso de fondos en el ejercicio, debiendo destacarse, además, lo siguiente:
 - a) Según consta en el expediente, la propuesta de concertación presentada al Pleno se formuló un día antes del de apertura de las ofertas por la Mesa de Contratación.
 - b) El Pleno municipal de 3 de febrero de 1999 modificó en parte su finalidad para financiar material para el Parque de Bomberos, para lo que el Ayuntamiento solicitó a la entidad financiera dicha modificación, trámite exigido en el contrato, sin que conste autorización expresa de ésta.
3. Los dos préstamos formalizados y dispuestos en el ejercicio 1997, por importe de 188 y 226 millones de ptas., respectivamente, para financiar las obras de construcción del Parque de Bomberos (incluidas en el PRISMA), se destinaron a financiar las obras del “Colector Avda. Italia y N-VI”. En el primer caso, el cambio de finalidad se acordó en el Pleno municipal de 27 de junio de 1997, desconociéndose la resolución de dicho órgano respecto al segundo, al no haber sido facilitada la documentación acreditativa, deduciéndose dicha modificación de las consignaciones que para dichas obras figuran en el registro de gastos con financiación afectada.

5.8.2. Disminuciones

Las disminuciones del ejercicio se corresponden con las amortizaciones de tres préstamos concertados con el Banco de Crédito Local (todos los citados anteriormente se encuentran en período de carencia), dos de los cuales se suscribieron en 1953 y 1955, siendo sus importes pendientes de pago a 31 de diciembre poco relevantes. Respecto al tercero, formalizado en el ejercicio 1996 por 1.584 millones de ptas. para refinanciar nueve préstamos suscritos con anterioridad, de los que únicamente en un caso (suscrito por 1.100 millones de ptas. para financiar el Centro Cultural Cerro Perdigones) se conoce su finalidad, el Pleno del Ayuntamiento de 27 de junio de 1997 modificó su finalidad (destinándolo, en 50 millones de ptas., al “Colector Avda. Italia y Saneamiento N-VI”).

El importe de la anualidad teórica calculada por la Corporación (464 millones de ptas.), con ocasión de la solicitud del último préstamo concertado en 1998, es inferior en 66 millones de ptas., a la que correspondería de la aplicación de las cláusulas contractuales (530 millones de ptas.), debido básicamente a las diferencias de cálculo en los préstamos de

1.200 y 538 millones de ptas., que ascienden a 49 y 14,5 millones de ptas., respectivamente.

6. CONTRATACIÓN

La fiscalización se ha centrado en los contratos de obras, dada la relevancia de éstos tanto en número como en cuantía en relación con las demás prestaciones²⁸, así como en los dos únicos de asistencia técnica que constan adjudicados en el ejercicio, por su inmediata relación con una de las obras analizadas. Asimismo, se han fiscalizado expedientes contractuales, modificaciones y obras complementarias de ejercicios anteriores (1997) y posteriores (1999, 2000 y 2001) por su relación con los anteriores.

En el análisis se han observado una serie de anomalías de carácter general y otras particulares, que, dada su relevancia específica, se exponen en los siguientes apartados de este Informe. Respecto a las de carácter general, deben destacarse las siguientes:

1. En 7 de los 10 proyectos de obra analizados se acude para su redacción a técnicos ajenos al Ayuntamiento, de los que en dos casos²⁹, el importe de los honorarios es inferior a 2 millones de ptas., por lo que pueden ser considerados como contratos menores, de conformidad con lo establecido en el art. 209 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) -el análisis de los encargos relativos al proyecto de plaza de toros semidesmontable y el del centro cívico “El Torreón”, se efectuará en el apartado correspondiente a cada uno de estos expedientes-, siendo en otros tres³⁰ superior a la cantidad indicada. Sin embargo, la actuación municipal es la misma, procediéndose en las tres últimas a la adjudicación directa a favor de técnicos determinados mediante resoluciones de la Alcaldía, en las que se señala que *no es deseable, ni aconsejable, ni en definitiva posible solicitar tres ofertas ...*, sin justificar las circunstancias en virtud de las cuales se prescinde del procedimiento legalmente previsto para su adjudicación, en contra de los informes de Secretaría e Intervención en los que se posibilita, con carácter excepcional y por razones de imperiosa urgencia,

²⁸ En el anexo 3 se incluye un cuadro sobre los contratos realizados en el ejercicio, así como el número e importe de los analizados.

²⁹ “Remodelación y servicios de las calles Camino del Piste, San Blas y Avda. de Bellas Artes” y “Campo de fútbol de césped artificial”.

³⁰ “Acceso M-40 y construcción sistema de saneamiento” y “Colector desde la Avda. de Italia hasta la C/ Nuestra Señora de Montserrat”, constituido por dos proyectos licitados conjuntamente.

acudir al procedimiento negociado sin publicidad previsto en el art. 211 de la LCAP, con los consecuentes trámites que éste conlleva, siendo, asimismo de resaltar lo siguiente:

- a) La previa designación del técnico ajeno al Ayuntamiento –que en los tres casos es el mismo- se efectúa por el Ingeniero de Caminos municipal, que se autodesigna como director de la redacción y procede a la supervisión de los proyectos redactados y a su posterior replanteo, por lo que se limita la debida objetividad en la valoración de las posibles deficiencias o imprevisiones de las que puedan adolecer aquéllos, circunstancia que resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en los tres casos se efectúan importantes variaciones durante su ejecución, las cuales sólo se formalizan parcialmente mediante proyectos modificados redactados por el indicado Ingeniero, en los que se justifican las mismas por las condiciones de los terrenos no detectadas en los estudios geotécnicos que, según las facturas de honorarios, se realizaron por el técnico contratado.
 - b) Al no seguirse procedimiento contractual alguno, no se elabora el correspondiente pliego de cláusulas en el que se establezca el sistema de determinación del precio a abonar por la redacción de los proyectos y, al no constar documentos de formalización de estos contratos, la concreción de aquél se efectúa unilateralmente en las facturas presentadas para el cobro.
 - c) La redacción de los tres proyectos se encarga, de forma personalizada a un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; sin embargo, las facturas por el importe de estos trabajos se presentan por una empresa que no mantiene relación contractual alguna con el Ayuntamiento y a la que éste, indebidamente, abona aquéllas por una cuantía total de 19,2 millones de ptas.^{31 y 32}.
2. En los otros tres proyectos analizados, redactados por el Ingeniero de Caminos municipal, un porcentaje significativo del presupuesto corresponde a partidas alzadas no

³¹ En relación con uno de los proyectos, 6 meses después de haberse abonado el importe de su redacción a la indicada empresa, mediante resolución de la Alcaldía se determina que el encargo efectuado personalmente al referido técnico debe entenderse en el sentido de su actuación como Ingeniero de aquélla.

³² Por las mismas circunstancias señaladas, resulta indebido el pago efectuado también a esa empresa, por importe de 1,9 millones de ptas., en concepto de honorarios por redacción del “Proyecto de remodelación y servicios de las calles Camino del Piste, San Blas y Avda. de Bellas Artes”, adjudicado al mismo Ingeniero.

ejecutadas o ejecutadas parcialmente con posterioridad, circunstancia que supone una deficiente proyección de las obras con un innecesario incremento de su presupuesto, que desvirtúa, a efectos de ventaja económica para los intereses municipales, la baja ofertada por los adjudicatarios, siendo de destacar que:

- a) El proyecto de pavimentación y servicios de las calles Camino del Monte, Sánchez García, Molar, Muñoz Barrios, Jesús Martín, Andrés Martín, Rafael Martín y Pérez Vaquero prevé partidas alzadas por un importe que alcanza el 17% del presupuesto de ejecución material y el 12% del de contrata, llegando, en la Calle del Molar, a representar el 30% del total previsto.
 - b) En el proyecto de remodelación de aceras y calzadas de las calles Nuestra Señora de la Consolación y otras se consignan partidas alzadas para imprevistos, que posteriormente no se ejecutan, que representan el 5% del presupuesto de licitación, suponiendo en la Calle Hermanos Fernández Carvajal el 10% del capítulo del enterrado de la línea eléctrica.
3. En relación con los pliegos de cláusulas administrativas que rigen las contrataciones es de destacar lo siguiente:
- a) Establecen que el contratista efectuará el control de calidad de la obra con cargo al presupuesto de adjudicación y con un límite del 2,5% del importe del mismo, vulnerando la cláusula 38 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado (PCAG), aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, que establece que aquél será a cargo del contratista hasta un importe máximo del 1% del presupuesto, correspondiendo sufragar el resto al Ayuntamiento.³³
 - b) Los criterios establecidos para la selección del adjudicatario resultan ambiguos, carentes de la debida objetividad exigida en el art. 87 de la LCAP y de injustificada inclusión como tales, por los siguientes motivos:

³³ Respecto a la alegación formulada por el Ayuntamiento al amparo del art. 49 de la LCAP, en el sentido de que el PCAG no es de aplicación directa a las Entidades Locales, debe señalarse que la habilitación contenida en este precepto no es directa, sino que requiere que la normativa de específica aplicación en la materia a dichas Entidades les atribuya tal competencia, circunstancia no contemplada en la LRBRL, en el TRRL y la correspondiente legislación autonómica, aplicándose en su defecto con carácter supletorio la legislación estatal y su normativa de desarrollo, entre la que se encuentra el citado PCAG.

- El 40% de la puntuación corresponde a la baja ofertada sobre el presupuesto de licitación, la cual se desvirtúa en su esencia en perjuicio de los intereses económicos municipales, al valorarse según el baremo comprendido entre la media aritmética de todas las presentadas y ésta incrementada en 10 o 7 puntos, según los casos, dando lugar a que resulten mejor puntuadas ofertas que presentan menor baja.
 - El restante 60% se otorga por el *método constructivo y experiencia*, que a su vez se desglosa en otros cinco criterios respecto de los cuales no se determina su orden de importancia decreciente y su ponderación, como exige el art. 87.2 de la LCAP, debiendo destacarse, además, que cuatro de ellos resultan anómalos por los siguientes motivos:
 - La ambigüedad del relativo a las *alternativas constructivas* posibilita –como así sucede en la práctica- la presentación de variantes a lo previsto en el proyecto, cuando éstas están expresamente prohibidas en el propio pliego de cláusulas administrativas.
 - *La experiencia en obras similares* no puede admitirse, al constituir uno de los requisitos de capacidad y solvencia que necesariamente debe acreditarse por los licitadores que quieren contratar con la Administración, de conformidad con lo establecido en los arts. 15 y siguientes de la LCAP.
 - Las *Mejoras propuestas y otros méritos que ofrezca el contratista y sean valorados favorablemente por el Ayuntamiento* carecen de la precisión necesaria para que puedan configurarse como criterios objetivos, como exige el art. 87 de la LCAP, posibilitando la presentación por los licitadores de propuestas heterogéneas y la interpretación subjetiva en su valoración, circunstancias que concurren en todos los contratos en los que se aplican tales criterios.
4. Todos los expedientes se tramitan por el procedimiento de urgencia, debiendo señalarse al respecto lo siguiente:
- a) La tramitación no resulta justificada al amparo de lo previsto en el art. 72.1 de la LCAP, ya que no se motiva causa alguna o las circunstancias aludidas no implican la inaplazable necesidad de celebrar el contrato o acelerar su adjudicación por razones de interés público.

- b) En alguno de los expedientes, la declaración de urgencia para su tramitación no se corresponde con la debida celeridad de ésta, al transcurrir de forma injustificada varios meses desde la aprobación de aquéllos, o desde la apertura de plicas, hasta la adjudicación.
 - c) En la mayor parte de los expedientes se incumple el plazo máximo de dos meses desde la adjudicación del contrato al inicio de su ejecución, causa constitutiva de su resolución, conforme a los arts. 112.e) y 72.2.d) de la LCAP.
 - d) La urgencia en la tramitación queda desvirtuada, excepto en un caso, por los considerables e injustificados retrasos en la ejecución de los contratos, sin adopción por el Ayuntamiento de las medidas oportunas para exigir su cumplimiento o proceder a su resolución, con arreglo al art. 112.e) de la LCAP.
5. Las plicas se entregan directamente en el Negociado de Contratación, sin previa constancia de entrada en el Registro General y sin que posteriormente le sea comunicado a éste dato alguno relativo a su presentación, vulnerándose lo previsto en los arts. 151 y 152 del ROF y 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC). Así, la custodia y archivo de aquéllas se efectúa exclusivamente en el Negociado de Contratación, que incorpora a una base de datos de elaboración propia la fecha y hora de presentación de las plicas correspondientes a cada expediente, a partir de la cual se confeccionan los denominados “Registro de Contratos” y “Registro de Plicas”³⁴, sin que ninguno de ellos reúna los requisitos para poder ser considerado como tal, dado que en el primero no constan determinados contratos celebrados por la Corporación y el segundo no funciona como registro auxiliar del General.
6. En relación con las Mesas de Contratación cabe destacar lo siguiente:³⁵
- a) Una irregular actuación municipal en relación con su composición y constitución, lo que conlleva que la adjudicación provisional y los actos consecuentes, viciados por la misma, estén incursos en el supuesto previsto en los arts. 63.a) de la LCAP y 62.1.e) de la LRJAPPAC, al haberse prescindido del procedimiento establecido para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, por los siguientes motivos:

³⁴ Este Registro estaba regulado en el art. 31 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, expresamente derogado por la LCAP.

³⁵ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

- Por la Resolución del Alcalde de 10 de abril de 1996, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), se constituye una Mesa de Contratación de carácter permanente, cuya actuación se circunscribe exclusivamente a los procedimientos de competencia de aquél. Sin embargo, en los expedientes analizados figuran Mesas de Contratación cuyos componentes difieren de los de aquélla, sin que se justifiquen las circunstancias que motivan estos cambios ni las pertinentes delegaciones.
 - Respecto a los procedimientos de competencia del Pleno se observan irregularidades tanto en relación con la constitución como con la composición de las Mesas; así, teniendo en cuenta que ninguno de los pliegos de cláusulas administrativas que rigen las contrataciones determina los miembros que deben formar parte de aquéllas, debe señalarse que:
 - Las Mesas se constituyen y actúan en algunos supuestos sin el quórum exigido en el art. 22 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, al figurar sólo uno o dos vocales en lugar de los tres mínimos exigidos.
 - No constan las delegaciones que, conforme a lo previsto en el art. 113.3 del TRRL, necesariamente deben efectuar el Alcalde y el Secretario en los miembros de las Mesas que actúan.
 - El acta de la reunión constitutiva de la Mesa, en algunos casos, se limita a referenciar el nombre de las personas intervinientes sin indicar el cargo (Presidente, Vocal o Secretario) con el que participan.
 - En uno de los expedientes analizados la Mesa de Contratación formada para la apertura y calificación de la documentación administrativa presentada por los licitadores, no sólo se constituye el mismo día que la formada para la apertura de las proposiciones económicas, sino que los integrantes de una y otra son diferentes, sin que en el acta de esta última se justifiquen los motivos por los que se varía la composición inicial.
- b) Realizan su propuesta sobre la base del informe valorativo de las ofertas emitido por el Ingeniero de Caminos municipal, no obstante las deficiencias del mismo, que se exponen posteriormente, lo que denota una incorrecta actuación de las mismas como órganos constituidos para asistir correctamente al de contratación.

7. Los informes valorativos de las ofertas efectuados por el Ingeniero de Caminos municipal, con independencia de las particularidades que en cada caso se expondrán en los distintos apartados de este Informe, presentan, con carácter general, las siguientes anomalías que favorecen la predeterminación del adjudicatario de las obras³⁶:
- a) En la valoración de las ofertas respecto a los criterios imprecisos de las *mejoras propuestas y otros méritos que ofrezca al contratista y sean valorados favorablemente por el Ayuntamiento* se limita a señalar la puntuación –que en algunos casos es de 0 puntos- atribuida a los licitadores, sin concretar los aspectos tenidos en cuenta para otorgar aquélla o efectuando una mera referencia. Asimismo, en algunos informes, el técnico municipal interpreta estos criterios desde un punto de vista económico, con la consecuente duplicidad de este aspecto, ya tomado en consideración en el de las bajas ofertadas.
 - b) Respecto al *menor plazo de ejecución* a ofertar por los licitadores, que constituye el único criterio objetivo recogido en los pliegos, la valoración realizada por el técnico municipal desvirtúa la objetividad, al atribuir diferentes puntuaciones a ofertas que presentan la misma reducción de plazo, puntuar a las peores ofertas por encima de otras más ventajosas en este aspecto –superando incluso en algunos casos el máximo por él mismo establecido para este criterio- o valorar y otorgar puntuaciones similares -con una mínima diferencia entre ellas no obstante el amplio baremo que dicho técnico fija al respecto- a ofertas en las que las distintas reducciones de plazo propuestas por cada una resultan especialmente relevantes atendiendo al plazo total de ejecución previsto.
 - c) No se garantizan debidamente los principios de igualdad y no discriminación entre los licitadores, por cuanto la puntuación máxima atribuible para cada uno de los criterios no resulta determinada previamente en los pliegos, concretándose, una vez presentadas las ofertas, por el técnico municipal informante de las mismas, máxime cuando la indicada concreción varía respecto a un mismo criterio de un expediente a otro, hecho que posibilita favorecer a un determinado licitador sobre los demás.

Estas circunstancias favorecen la predeterminación del adjudicatario, lo que resulta agravado en los casos en que el mismo Ingeniero de Caminos municipal propuso al técnico ajeno al Ayuntamiento como redactor de los proyectos correspondientes, procedió a la supervisión y replanteo de éstos, actuó como director de las obras y redactó los proyectos modificados de las mismas que, en todos los supuestos, generó el

³⁶ Seis de las diez obras analizadas se adjudicaron a la misma empresa.

correspondiente incremento del gasto inicialmente previsto y, por tanto, del precio de adjudicación.

8. En todos los expedientes analizados en los que el órgano de contratación es el Pleno, los proyectos modificados se aprueban y adjudican indebidamente por resoluciones del Alcalde, en virtud de informes previos de la Secretaría en los que fundamenta esta invasión de competencias por razones de urgencia, circunstancia que no está prevista legalmente, pudiendo dichas resoluciones estar incursas en el supuesto previsto en los arts. 62.a) de la LCAP en relación con el art. 62.1 de la LRJAPPAC.³⁷
9. Respecto a las certificaciones de obra es de destacar lo siguiente:
 - a) En la totalidad de los expedientes analizados se abonan con considerable demora, que llega a alcanzar, incluso, un año desde su expedición, lo cual, con arreglo a lo previsto en el art. 100.4 de la LCAP, debería originar el pago de intereses al contratista.
 - b) Entre la emisión de una y su consecutiva transcurren varios meses, vulnerando lo dispuesto en el art. 145 de la LCAP, sin que se justifiquen estos retrasos ni se adopten las medidas oportunas ante el irregular ritmo de ejecución de las obras.
 - c) Se atribuye a la última certificación el carácter de *liquidación*, que resulta incorrecto al acreditarse en la misma la ejecución de partidas no certificadas con anterioridad, por lo que se desvirtúa su esencia como medición final de la obra ejecutada tras, una vez finalizada, haberse efectuado su recepción, dando lugar, además, a que en algunos casos se reciban las obras antes de su expedición, y por tanto con anterioridad a su terminación, como se expone en posteriores epígrafes de este Informe.
10. Respecto al procedimiento de ejecución del gasto que conllevan las obras cabe resaltar lo siguiente:
 - a) Los créditos para gastos financiados con ingresos afectados no se incorporan por su totalidad en el siguiente presupuesto aprobado, sino mediante sucesivas

³⁷ El art. 21.1.i) de la LRBRL, alegado por la Entidad, regula “el ejercicio de acciones judiciales y administrativas” en casos de urgencia, sin que ampare la alteración competencial en los procedimientos administrativos.

modificaciones a lo largo de todo el ejercicio por importes parciales, vulnerándose lo previsto en los arts. 163.3 de la LHL y 47.5 del RD 500/1990.

- b) Los créditos para gastos aprobados en el ejercicio anterior con carácter plurianual y, por tanto, correspondientes a compromisos adquiridos por la Corporación en aquél, no se contabilizan (mediante documentos AD) en el presupuesto por la totalidad de la anualidad, sino por importes parciales correspondientes a las distintas certificaciones de obra, en contra de lo previsto en la base 24 de las BEP-1998.
- c) Se observan variaciones en la aplicación de créditos finalistas sufragados mediante determinados préstamos, al utilizarse para financiar gastos correspondientes a obras distintas de las que constituían su finalidad inicial, lo que posibilita la concertación de aquéllos para ir cubriendo los gastos por obligaciones contractuales que van surgiendo a la Corporación y para los que se carece en ese momento de la oportuna liquidez.

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

6.1. CONSTRUCCIÓN DE CAMPO DE FÚTBOL DE CÉSPED ARTIFICIAL EN LA CIUDAD DEPORTIVA VALLE DE LAS CAÑAS

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

1. El gasto correspondiente a estas obras se aprueba simultáneamente al proyecto y, por tanto, con anterioridad a tramitarse el expediente de contratación³⁸, infringiendo el art. 70 de la LCAP.
2. El expediente de contratación se aprueba con anterioridad a la fiscalización del gasto por la Intervención, vulnerando el art. 68 de la LCAP.
3. Se modifican sucesivamente los criterios respecto a la clasificación a exigir a los licitadores, así:

³⁸ El proyecto que consta en el expediente no está fechado, si bien su presupuesto es de enero de 2000 mientras que la aprobación del gasto así como del proyecto, se realiza en octubre de 1997, es decir, más de dos años antes de la fecha que consta en aquél.

- a) La memoria del proyecto, redactado por técnico ajeno a la Corporación contratado al efecto, la propone en los grupos A y G, subgrupos 2 y 6, respectivamente.
 - b) Los técnicos municipales informan favorablemente el proyecto y un mes después suscriben el acta de replanteo, de la que, de conformidad con lo previsto en el art. 129 de la LCAP, se deduce que, previa comprobación, estiman correctos cuantos supuestos figuran en el proyecto y son básicos para el contrato (entre los que necesariamente debe considerarse la clasificación). Sin embargo, y con la misma fecha de aquélla, emiten un informe sobre los aspectos técnicos a incluir en el pliego de cláusulas administrativas, en el que establecen una clasificación distinta, sustituyendo la correspondiente al grupo A por el grupo C, subgrupo 4.
 - c) En el pliego de cláusulas administrativas, redactado 8 días después del informe técnico indicado en el punto anterior, no obstante lo señalado en éste al respecto, se exige a los licitadores la clasificación en los grupos C y G, subgrupo 6, sin que el informe de Secretaría haga alusión a dicha circunstancia, que posteriormente se justifica por los propios técnicos municipales en virtud de las conversaciones mantenidas con la Dirección General de Deportes de la Comunidad de Madrid *acerca de la especificidad de la unidad, en concreto del césped artificial*.
 - d) El anuncio de licitación, publicado 8 días después de haberse aprobado el pliego, señala como clasificación exigible a los licitadores la prevista en el informe de los técnicos municipales y no la establecida en aquél.
4. Se declara, sin justificar, la urgencia para la tramitación del expediente contractual, desvirtuándose posteriormente, ya que el anuncio de licitación se publica el 27 de noviembre de 1997, se subsanan los defectos del anuncio el 10 de diciembre de ese año, esto es, el último día de plazo para la presentación de proposiciones previsto en aquél, y se prorroga de nuevo dicho plazo por otros 13 días naturales, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de rectificación, por lo que el plazo total final para la presentación de las proposiciones es de 26 días.
5. Respecto a la selección del adjudicatario debe señalarse lo siguiente:
- a) La Mesa de Contratación propone a una empresa cuya oferta está incurso en baja temeraria, sin que en la correspondiente acta la Secretaría formule objeción alguna sobre este particular, que se pone de manifiesto posteriormente mediante un informe del Jefe de Negociado de Contratación, que actuó como Vocal en la citada Mesa.

- b) El mismo día en que se emite el informe señalado en el punto anterior, la Alcaldía solicita justificación de la oferta temeraria a la empresa implicada, que, entre otros motivos, fundamenta su baja en los precios especiales que puede obtener por parte del fabricante del césped sintético, circunstancia que motiva la solicitud a la empresa de ampliación de su informe en lo referente a las características de la fibra del césped propuesta, admitiéndose la misma -pese a diferir de la prevista en el proyecto- y, en consecuencia, procediéndose a la adjudicación a su favor al considerarse válidamente justificada la baja ofertada. Sin embargo, la aceptación de dicha justificación y la consecuente adjudicación del contrato no resultan admisibles por los siguientes motivos:
- Las diferencias en las condiciones técnicas del césped artificial propuesto en la oferta por el adjudicatario respecto al que figuraba en el proyecto implican una variante o alternativa prevista en el art. 88 de la LCAP para los concursos, pero no en las subastas, como es el caso, las cuales deben versar exclusivamente respecto a las bajas ofertadas sobre un tipo expresado en dinero, de conformidad con lo señalado en el art. 75 de la LCAP, restringiendo con ello la apreciación o valoración de las proposiciones, que deben realizarse mediante un mero cálculo económico, objetivamente, sin entrar en otras consideraciones.
 - El tipo de césped sintético constituye uno de los aspectos que con mayor relevancia se considera en el proyecto, recogido en una partida específica con características muy concretas, con medidas cerradas que no admiten variación, resultando, por tanto, contradictoria la actuación del técnico ajeno al Ayuntamiento redactor del proyecto y director facultativo de las obras, al efectuar una determinación restrictiva del tipo de césped y posteriormente admitir su variación con el único fundamento de que *las diferencias detectadas... no suponen un detrimento sustancial en lo referente a su calidad*. Asimismo, debe tenerse en cuenta la especial entidad atribuida a la "especificidad" del tipo de césped para determinar, incluso, un cambio de la clasificación exigible, como se ha puesto de manifiesto anteriormente.
 - La variante propuesta, que fue informada y admitida como justificación de la considerable baja propuesta por el adjudicatario, queda sin efecto en la práctica, ya que en ejecución se colocó el césped previsto en el proyecto.
- c) La adjudicación se realiza con retraso, vulnerándose el plazo previsto en el art. 84 de la LCAP, ya que transcurren aproximadamente tres meses desde la apertura de las proposiciones económicas, como consecuencia de los sucesivos informes técnicos

relativos a la baja ofertada por la empresa adjudicataria y las justificaciones solicitadas a ésta, dilatando significativamente el procedimiento selectivo y desvirtuando, de nuevo, la urgencia declarada.

6. Se retiene, indebidamente, la garantía provisional constituida por el adjudicatario para licitar, junto con la definitiva, hasta la finalización de las obras, en lugar de haberse efectuado su devolución en el momento de la formalización del contrato, por lo que se incumple el art. 20 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP.
7. En la ejecución de las obras cabe destacar lo siguiente:³⁹
 - a) Se modifica de hecho el objeto del contrato, al procederse a un cambio de dimensiones del campo de fútbol en relación con las inicialmente previstas, lo que conlleva un incremento en las unidades de obra proyectadas, debiendo destacarse lo siguiente:
 - Se acuerda por los técnicos municipales, la empresa contratista y la dirección facultativa –ostentada por técnicos ajenos al Ayuntamiento- en el mes de mayo de 1998, fecha de emisión de la 1ª certificación, sin que conste autorizada por el órgano de contratación.
 - Supone una alteración sustancial del objeto del contrato, que, según la memoria del proyecto, consiste exclusivamente en *completar el campo de fútbol existente añadiéndole una capa de césped artificial*, debiendo ceñirse la ejecución a las dimensiones del mismo, pero en ningún momento modificarlas sin justificación alguna por parte de la empresa y los técnicos intervinientes; el incremento en las dimensiones (70x108 m., esto es 7.560 m²) excede no ya sólo de las previstas en el proyecto en relación con el indicado campo (63x105 m.) sino, incluso, de la superficie total del terreno en el que se ubica aquél (110x66 m.), equivalentes a 7.260 m².
 - El cambio de dimensiones hubiera exigido un nuevo replanteo para determinar la disponibilidad del excedente de terreno que abarca, el cual no consta en el expediente.

³⁹ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

- b) La certificación 6ª se denomina y considera por el Ayuntamiento como liquidación, no pudiendo admitirse tal circunstancia, ya que en ella se acreditan como ejecutadas nuevas partidas, en concreto la totalidad del capítulo del césped, por 26,9 millones de ptas.

6.2. REMODELACIÓN Y SERVICIOS DE LAS CALLES CAMINO DEL PISTE, SAN BLAS Y AVENIDA DE BELLAS ARTES

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

1. Se incumplen los plazos de inicio y terminación de las obras, según se deduce de los siguientes hechos:
 - a) El contrato se adjudica el 29 de diciembre de 1997, formalizándose dos meses después y efectuándose el acta de comprobación de replanteo el 9 de marzo de 1998. Sin embargo, la 1ª certificación se expide en el mes de mayo de ese año en relación con obras ejecutadas durante el mismo, lo que supone un retraso injustificado, dada la previsibilidad de las causas que se alegan en su comienzo de más de dos meses, circunstancia que desvirtúa la urgencia con la que se ha tramitado el expediente y vulnera el art. 72.2.d) de la LCAP -que fija un plazo máximo de dos meses desde la adjudicación para el inicio de la ejecución de las obras en los expedientes tramitados con carácter urgente-.
 - b) El plazo previsto de duración de las obras es de seis meses, por lo que de haberse iniciado en la fecha procedente debieron terminar entre agosto y septiembre de 1998. No obstante, a la vista del retraso en el inicio, las obras deberían haber finalizado en el mes de octubre; sin embargo, la última certificación se expide en diciembre, lo que supone un nuevo retraso de dos meses en el ritmo de ejecución.
2. El proyecto modificado, redactado por el Ingeniero de Caminos municipal en octubre de 1998 (fecha en la que se expide la certificación nº 2, que ya incorpora la ejecución de capítulos y partidas de aquél), presenta las siguientes anomalías:
 - a) Se redacta extemporáneamente, con vulneración de la tramitación prevista en el art. 146.3 de la LCAP, ya que no hace sino recoger la modificación de hecho efectuada durante la ejecución de las obras iniciales, como pone de manifiesto el propio Ingeniero de Caminos municipal en su informe justificativo de la necesidad del citado proyecto y en la memoria del mismo, circunstancia que imposibilita

fundamentar su justificación en las necesidades nuevas y causas imprevistas a las que se refiere el art. 102 de la LCAP, ya que éstas deben ser las que impulsen la redacción y tramitación de un proyecto modificado para su posterior ejecución, una vez aprobado, y no al contrario, como ha ocurrido en este caso, circunstancia que, además, pone de manifiesto la inexistente o incorrecta realización del replanteo previo del proyecto inicial.

- b) La falta de coincidencia en la relación de incidencias manifestadas por el Ingeniero de Caminos municipal en su informe justificativo de la redacción del proyecto modificado –realizado por él-, y en la memoria de éste, y las variaciones plasmadas en su presupuesto, generan incertidumbre sobre el auténtico objeto de la modificación de hecho, que, en principio, se recoge en aquél, por lo siguiente:
- La memoria destaca dos imprevistos: el origen orgánico de los terrenos sobre los que se asienta la plataforma que define la Calle Camino del Piste y el aparcamiento, cuyo acondicionamiento y ejecución, respectivamente, configuran el objeto de las obras iniciales, que conllevan la necesidad de efectuar el saneo y su posterior sustitución, y la aparición en una de las calles afectadas por las obras de una galería natural que obliga a su saneo, drenaje y recogida a través de un colector de nueva construcción.
 - El informe del citado técnico de 28 de octubre de 1998 hace referencia también a la modificación del alumbrado público.
 - El presupuesto en el capítulo de jardinería, referente al tipo de plantación a realizar sustituye casi por completo las especies inicialmente previstas por otras nuevas, sin que en ninguno de los dos documentos anteriores se justifique la necesidad de esta variación.
3. Respecto a las certificaciones acreditativas de la ejecución de las obras cabe destacar las siguientes deficiencias:
- a) Se vulnera el principio de mensualidad en su expedición, establecido en el art. 145 de la LCAP, sin que se justifiquen las causas que motivan tal circunstancia. Transcurren 5 meses entre las n^{os} 1 y 2 y las n^{os} 3, 4 y última se emiten en el mismo mes –diciembre de 1998-, lo que pone de manifiesto la deficiente dirección de las obras por el técnico municipal ante el irregular ritmo de ejecución.

- b) Se certifica el capítulo 9, referente a *seguridad e higiene*, por el total previsto, sin especificar, mediante el correspondiente desglose, la efectiva realización de las partidas y unidades que lo integran y, por tanto, sin que se fundamente convenientemente el efectivo cumplimiento de las medidas de seguridad que conlleva el mismo.
- c) Se acredita la ejecución de partidas alzadas a justificar, sin que consten las mediciones que las justifiquen a efectos de su abono, como establece la cláusula 52 del PCAG, señalándose las siguientes circunstancias:
- El importe total certificado en este concepto es de 15,2 millones de ptas., que supone un 17% sobre el precio de adjudicación.
 - En la certificación nº 4, los importes de las partidas alzadas relativas al *desmontaje de señalización existente y desvíos profesionales de tráfico, a cuenta del capítulo 6 (Señalización)* y a *accesos pavimentados con p.p de peldaños, muros y red de desagüe, a cuenta del capítulo 8.3 (Muros)*, se incrementan sobre el proyecto modificado –que también varía el proyecto inicial en estos conceptos– en 151.936 ptas. y 435.371 ptas., respectivamente.
 - En las certificaciones nºs 3 y 4 se introduce, dentro del capítulo 5 (Red de alumbrado público) la partidaalzada relativa al *Acondicionamiento acera existente en Cº del Piste para la sustitución de la red de alumbrado existente*, no prevista en el proyecto inicial ni en el modificado, por 3,5 millones de ptas., que representa un 46% y un 35%, respectivamente, del capítulo de aquéllos.
- d) Las certificaciones nºs 3 y 4 representan en sí mismas una nueva variación de hecho del proyecto modificado al acreditar como ejecutadas partidas no previstas en ninguno de los dos proyectos redactados, incluyendo como capítulo 8.2 uno nuevo denominado *Acondicionamiento de terrazas* en sustitución del 8.2 relativo a *Mobiliario urbano*, con la circunstancia de que éste estaba presupuestado en ambos por 811.017 ptas., y el nuevo llega a certificarse por 4,6 millones de ptas., circunstancia que implica una variación sustancial e injustificada en el objeto del capítulo.

6.3. PAVIMENTACIÓN Y SERVICIOS DE LAS CALLES CAMINO DEL MONTE, SÁNCHEZ GARCÍA, MOLAR, MUÑOZ BARRIOS, JESÚS MARTÍN, ANDRÉS MARTÍN, RAFAEL MARTÍN Y PÉREZ VAQUERO

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

1. La tramitación de urgencia resulta contradictoria con el hecho de que la redacción y aprobación del pliego de cláusulas administrativas, que ha de regir la contratación y que constituye uno de los trámites del inicio de aquél, se efectúe tres meses después de la redacción del proyecto de ejecución.
2. En la ejecución de las obras es de resaltar que⁴⁰:
 - a) Se incumple el plazo para su terminación, pues, habiéndose previsto una duración de seis meses, debieron finalizar en el mes de agosto de 1999. Sin embargo, la certificación nº 6 –última expedida- es de 14 de diciembre de ese año, lo que supone un retraso de 4 meses, siendo significativo el transcurso de un periodo de seis meses hasta la emisión de ésta respecto a la inmediata anterior, sin que dichas circunstancias puedan ampararse en la calificación de *liquidación* que aparece en la carátula de aquélla, al carecer de la esencia propia de la misma, como se señala en un apartado posterior.
 - b) Se modifica de hecho, ya que se certifican para determinadas calles partidas previstas para otras, se cambia su calidad o se sustituyen por otras similares, con el consecuente incremento o disminución del precio unitario inicialmente previsto e incluso se certifican unidades nuevas no incluidas en el presupuesto original.
 - c) Se desvirtúa la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación en cuanto a la calidad y cantidad de la obra realmente ejecutada, al constatarse, entre las inmediatamente correlativas, desapariciones y disminuciones de partidas o unidades de obra acreditadas como ejecutadas con anterioridad, siendo de resaltar las siguientes:
 - En la nº 5 desaparecen 30 partidas relativas al alumbrado público de las calles Muñoz Barrios, Jesús Martín, Andrés Martín y Rafael Martín, por un importe global de 1,2 millones de ptas.

⁴⁰ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

- En la nº 6, las unidades de los Capítulos 1 (explanación y pavimentación) y 2 (Saneamiento) disminuyen en 9 millones de ptas.
- d) La certificación nº 6 se califica como liquidación, sin que en ningún caso pueda ser considerada como tal, dado que incluye la realización de partidas nuevas no acreditadas anteriormente y, además, su expedición se efectúa el mismo día en que se recepcionan las obras, por lo que deja inoperante el plazo máximo de 6 meses establecido para aquélla en el art. 148 de la LCAP.

6.4. REMODELACIÓN DE ACERAS Y CALZADAS DE LAS CALLES DE NUESTRA SEÑORA DE LA CONSOLACIÓN Y OTRAS

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

1. Una similitud del objeto con el de otro vigente y genéricamente referido a las *Obras de conservación y reforma de pavimentación y red de saneamiento municipal* –consistente en el mantenimiento de todas las zonas pavimentadas y red de saneamiento existentes en el término municipal, así como de aquellas otras que se ejecuten, absorban o se reciban por el Ayuntamiento durante el periodo de vigencia del contrato-, siendo de destacar lo siguiente:
 - a) El adjudicatario de ambos contratos es el mismo, resultando expresamente que la valoración del criterio relativo a la experiencia en obras similares para la adjudicación de la obra objeto de la fiscalización le atribuye la máxima puntuación como consecuencia de ser la empresa que está efectuando las prestaciones del contrato genérico precitado.
 - b) Es coincidente la mayoría de las unidades de obra previstas en ambos contratos, aunque los precios unitarios incluidos en el expediente de remodelación de aceras y calzadas –que corresponden según las alegaciones al cuadro de precios del Ayuntamiento de Madrid de 1997-⁴¹ sean superiores a los aplicados para las mismas unidades en el genérico. De haberse utilizado estos últimos se hubiera obtenido una diferencia de 6 millones de ptas. a favor de los intereses municipales.

⁴¹ No se justifican las razones para aplicar unos precios establecidos para otro Ayuntamiento y respecto a un ejercicio anterior al de realización de estas obras.

2. La predeterminación del adjudicatario, que se deduce, por los criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas y su baremación, de lo siguiente:
 - a) La forma de valorar la experiencia en obras similares, en atención a un contrato preexistente con la misma empresa.
 - b) La ponderación de las mejoras propuestas, que incardinadas dentro de la denominada oferta técnica en su comienzo, se puntúa, sin embargo, en atención a la repercusión económica para la obra. Esta circunstancia origina que se sitúe al adjudicatario como la mejor oferta, cuando con arreglo a los demás criterios tan sólo se configura como la quinta mejor de las siete presentadas.
3. En relación con la ejecución de las obras es de resaltar lo siguiente:
 - a) Se han incumplido los plazos de inicio y finalización, según se deduce de los siguientes hechos:
 - Debieron iniciarse, por la tramitación urgente del contrato, a los dos meses como máximo de su adjudicación –que se realizó el 28 de diciembre de 1998-. Sin embargo, el acta de comprobación del replanteo es de 8 de marzo de 1999, generando un retraso injustificado de más de dos meses, que hubiera exigido la resolución del contrato, con arreglo al art. 72.2.d) de la LCAP.
 - Debieron terminar en el mes de octubre de 1999 al ampliarse el plazo en dos meses como consecuencia de la aprobación del proyecto modificado; sin embargo, la última certificación expedida es de marzo del 2000, lo que supone un incremento injustificado del plazo de ejecución en 5 meses.
 - b) En mayo de 1999, dos meses después del inicio de las obras y no constando ejecución de las mismas durante abril, se redacta un proyecto modificado cuya aprobación se efectúa en julio y su adjudicación y aprobación del gasto en agosto de 1999, del que es de destacar que:
 - No puede ampararse en el concepto de modificación al que se refieren los arts. 102 y 146 de la LCAP, ya que incorpora dos objetos diferentes al inicialmente proyectado, como son la realización del alumbrado público y el enterramiento de líneas eléctricas, circunstancia que hubiera exigido la tramitación y adjudicación de un contrato independiente, con todos y cada uno de los requisitos exigidos para ello.

- Su ejecución comienza un mes antes de la aprobación del gasto correspondiente y de su adjudicación al contratista de la obra principal, coincidiendo su inicio respecto a alguna de las calles con el de ésta, lo que pone de manifiesto la anómala actuación y valoración de las circunstancias que puedan repercutir en las obras principales como consecuencia del proyecto modificado, llevada a cabo esta actuación por el técnico municipal redactor de éste, que prevé, sin fundamentación alguna, un incremento del plazo de ejecución de dos meses y levanta acta de suspensión de las obras –dada la incidencia de la modificación en las mismas- hasta su aprobación, la cual queda, sin embargo, sin efecto, al continuar ejecutándose aquéllas durante los meses precedentes bajo su conformidad como director de las obras.
- c) El análisis de las certificaciones 6ª y 7ª genera incertidumbre sobre lo realizado efectivamente con esta contratación, por lo siguiente:
- En la penúltima certificación –la nº 6- de noviembre de 1999 constan ejecutadas, en relación con determinados capítulos y partidas, más unidades de obra que las proyectadas, alcanzando el incremento un importe de 10,2 millones de ptas., lo que se compensa con disminuciones o falta de ejecución de otras previstas.
 - En la misma certificación se indica que faltan por realizar obras por 7,8 millones de ptas. Sin embargo, y sin que conste ejecución en los meses de diciembre y enero, se procede a su recepción el 15 de febrero de 2000, por lo que el Ayuntamiento da su conformidad a unas obras incompletas, que, ya recepcionadas, siguen ejecutándose un mes después, expidiéndose la certificación nº 7 –anómalamente denominada liquidación- en el mes de marzo por 24,7 millones de ptas., quedando todavía por realizar para una de las calles el capítulo completo de calzadas en relación con lo proyectado y para otra partidas enteras del capítulo de aceras.
 - La certificación nº 7 recoge las siguientes particularidades, además:
 - Refleja significativas variaciones que desvirtúan lo acreditado en las certificaciones precedentes, como son la disminución de determinadas partidas por importe de 21 millones de ptas., en muchos casos incluso por debajo de lo previsto en los proyectos, y la desaparición de otras por 4,7 millones de ptas., resultando especialmente significativa la del capítulo relativo al alumbrado público proyectado para una de las calles, que constaba

acreditado como ejecutado en la certificación anterior en la cuantía de 2 millones de ptas.

- Supone en sí misma una alteración sustancial del objeto, fundamentalmente del proyecto modificado, al acreditar la ejecución de los capítulos de alumbrado público y enterramiento de líneas eléctricas constitutivos de aquél para cuatro calles en las que este tipo de obra no estaba previsto, así como la ejecución de un capítulo nuevo (saneamiento) en relación con una de esas calles, no previsto ni en el proyecto modificado ni en el inicial, y sin que conste, respecto al mismo, acta de precios contradictorios.

Las circunstancias indicadas suponen, en relación con el presupuesto previsto, un incremento injustificado y no autorizado por la Corporación de 17,8 millones de ptas., impiden la consideración de la certificación nº 7 como liquidación y ponen de manifiesto la deficiente e incorrecta proyección y dirección de las obras.

- Además de la introducción en la certificación nº 7 de los nuevos capítulos anteriormente referidos, tanto en ésta como en la nº 6, se acreditan como ejecutadas partidas no previstas en los proyectos, comportando estas indebidas incorporaciones un total de 31,5 millones de ptas.

6.5. REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE PLAZA DE TOROS SEMIDESMONTABLE

En este expediente es de destacar lo siguiente:

1. La actuación municipal resulta contradictoria en relación con el objeto del contrato, tanto respecto a la finalidad última que se trata de conseguir mediante la ejecución de estas obras como a las prestaciones que se pretenden obtener, por las siguientes razones:
 - a) La finalidad de la contratación es la construcción de una plaza no permanente, con arreglo a la clasificación y definición establecida en los arts. 16 y siguientes del Reglamento de Espectáculos Taurinos (RET), aprobado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, pues, según consta en el anteproyecto redactado por técnicos municipales, se trata de construir una plaza de toros semidesmontable con ubicación en la Plaza de las Américas, respetando la infraestructura existente en la misma, de manera que una vez desmontada tras la realización de festejos taurinos durante las

fiestas de la localidad –a celebrar en el mes de septiembre-, se pueda seguir utilizando dicha Plaza como se viene haciendo habitualmente.

Sin embargo, dos meses después de terminadas las fiestas se debate en el Pleno de 18 de noviembre de 1998, la necesidad de desmontar la plaza, señalando el Alcalde la imposibilidad de tal medida en virtud del gasto que supone, lo cual lleva a deducir la intencionalidad de mantenerla con carácter permanente en contra de lo inicialmente previsto y acordado por el Alcalde como órgano de contratación.⁴²

Dicha circunstancia se corrobora por el hecho de que se continúen efectuando trabajos en esta plaza durante el año 1999, lo que denota la inadecuada planificación en la celebración del contrato.⁴³

- b) Las prestaciones a efectuar por el adjudicatario son la redacción de un proyecto y la posterior ejecución por el contratista de las obras necesarias para construir la plaza, según consta en el anteproyecto anteriormente citado y en el pliego de cláusulas administrativas. Sin embargo, ya desde la fase de licitación se incorpora otra prestación, no prevista inicialmente, relativa a la dirección de las obras, según resulta de los siguientes hechos:
- El proyecto básico presentado por el único licitador calcula el importe total del gasto mediante la adición al coste de las obras de los honorarios por redacción y dirección, aceptándose tal circunstancia por la Corporación al procederse a la aprobación del gasto y del indicado proyecto y a la adjudicación, con la consecuente vulneración del art. 198.3 de la LCAP, al atribuir a la empresa que va a ejecutar las obras su dirección sin los requisitos exigidos por el citado precepto.
 - El proyecto de ejecución, que en desarrollo del básico presenta el adjudicatario, es informado favorablemente por los técnicos municipales el 19 de junio de 1998, no obstante continuar manteniendo, como parte de su presupuesto total, el

⁴² Literalmente señala el Alcalde en el Pleno indicado que: “desmontar el total de los graderíos supone mucho gasto y que además sería necesario (volver a montarlo) cada vez que se quisiera hacer cualquier acto”.

⁴³ Respecto a la afirmación efectuada en alegaciones de que no se realizaron trabajos con fecha posterior a septiembre de 1998 resulta contradictoria con la alegación formulada al punto 5.e) de este epígrafe en la que se indica la propuesta del Servicio de Arquitectura de ampliar el plazo del contrato hasta el 15 de abril de 1999 con objeto de concluir el desmontaje parcial de la plaza y posterior almacenaje.

importe de los honorarios por dirección de obras, cuyo gasto, en consecuencia, asume el Ayuntamiento. Por Resolución del Alcalde –órgano de contratación-, 17 días después se procede a la adjudicación directa de esta prestación a favor de determinados técnicos ajenos a la Corporación, con la indicación de que el importe de aquélla será a cargo de la empresa adjudicataria de las obras.

Con posterioridad se retoma la decisión originaria con la consecuente vulneración de la citada Resolución del Alcalde ya que los gastos por honorarios de dirección son definitivamente abonados por el Ayuntamiento y no por el contratista al incluirse su importe en la certificación nº 3.

- Por otra parte, la adjudicación adolece de deficiencias tales como la falta de justificación de la imposibilidad de los técnicos municipales para encargarse de la dirección de las obras y de la acreditación de la compatibilidad de los técnicos contratados para actuar en éstas, en el sentido de no mantener relación alguna con la empresa contratista.
2. La actuación municipal resulta igualmente contradictoria en relación con la determinación del precio de licitación del contrato, por los siguientes motivos:
- a) En abril de 1998, los técnicos municipales elaboran un anteproyecto de las obras, en el que no se limitan a redactar las bases técnicas a las que se debe ajustar el proyecto del contratista, como posibilita el art. 125 de la LCAP, sino que, además, calculan, en virtud de las mismas, un *avance de presupuesto* con un importe concreto de 46,8 millones de ptas., considerado como presupuesto de licitación.
 - b) El 28 de abril se redacta el pliego de cláusulas administrativas en el que se establece como indeterminado el precio de licitación y se difiere su posterior concreción con arreglo a las ofertas presentadas por los licitadores, en base al art. 86.a) de la LCAP, que permite la tramitación por concurso de los contratos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración, circunstancias ambas que no concurren en este caso, como se señala en el párrafo anterior.
 - c) El 30 de abril, el Alcalde acuerda la aprobación del anteproyecto y su consecuente avance de presupuesto, el pliego con indeterminación del precio y la apertura del procedimiento de contratación, anunciándose en el BOCM. Todo ello da lugar a que el único licitador participante realice su oferta por un importe de 68,8 millones de

ptas. cuantía que supone un incremento del 47% sobre el coste estimado por los técnicos municipales, procediéndose a la adjudicación a su favor por dicho importe.

3. El procedimiento de licitación presenta en el pliego de cláusulas administrativas las siguientes anomalías y deficiencias:
- a) El pliego varía, sin justificación alguna, la puntuación que para cada uno de los criterios del concurso se establece en el informe de los técnicos municipales sobre la propuesta de bases técnicas a tener en cuenta en la contratación –emitido 4 días antes de la redacción de aquél-, incrementando la importancia atribuible a la oferta económica y disminuyendo la correspondiente a la solución técnica, arquitectónica y estética.
 - b) Establece que la documentación técnica a presentar por los licitadores deberá estar constituida por los justificantes acreditativos de los criterios selectivos correspondientes a *la experiencia en obras similares, personal adscrito a la empresa* y posesión del *Certificado de Calidad AENOR* y por el proyecto básico, el cual, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su profesión, se debe configurar, entre otros documentos, por una memoria descriptiva de los aspectos técnicos y un presupuesto de estimación global, lo que implica que, en relación con este contrato, recoge las propuestas correspondientes al resto de los criterios concursales, como son los relativos a la *solución arquitectónica, técnica y estética, oferta económica y plazo de ejecución*.

Como consecuencia de esta configuración de la documentación técnica, la previsión establecida en el pliego en el sentido de proceder a su apertura simultáneamente a la de la documentación administrativa –acreditativa del cumplimiento de los requisitos necesarios para poder intervenir en la licitación-, y posteriormente llevar a cabo la apertura de las proposiciones económicas de los licitadores previamente admitidos con arreglo a aquéllas, resulta irregular por lo siguiente: ⁴⁴

⁴⁴ No puede asumirse el contenido de las alegaciones por lo siguiente:

- El pliego de cláusulas administrativas particulares en su cláusula vigésimotercera señala textualmente “el día siguiente a la conclusión del plazo de presentación de proposiciones, la Mesa de Contratación calificará la documentación presentada, con exclusión de la proposición económica...” de lo que se deduce que a excepción de ésta última se procederá a la apertura de los sobres que contienen la documentación administración y la documentación técnica.
- En el expediente consta tan sólo el acta de apertura de la proposición económica presentada, que en ningún caso hace referencia a haberse efectuado la apertura de la documentación técnica en el mismo acto.

- Los criterios selectivos del concurso se elevan a la categoría de requisitos exigibles para licitar, dando lugar a que se desvirtúe el procedimiento para la selección del adjudicatario, al convertirlo, de hecho y sin amparo legal alguno, en un procedimiento mixto entre el abierto y el restringido, previstos en el art. 74 de la LCAP, y a que se transforme la forma de adjudicación de concurso a subasta, al atribuir, formalmente y de manera tácita, tan sólo efectividad como criterio final a la *proposición económica*.
 - Se posibilita que en la práctica se vulnere el principio de transparencia en la contratación, ya que con carácter previo a la apertura de las proposiciones presentadas se conoce, a través de la documentación técnica, la totalidad del contenido, tanto técnico como económico, de cada una de las ofertas.
4. La adjudicación del contrato a la única empresa licitadora en el concurso resulta afectada, no sólo por las anomalías anteriores, sino por cuanto la valoración realizada por los técnicos municipales sobre la solución arquitectónica, técnica y estética presentada por el licitador es la mínima permitida por el pliego (15 puntos), circunstancia que se corrobora por la manifestación formulada por el Alcalde durante el debate del Pleno de 18 de noviembre de 1998 –ya recepcionadas las obras-, al indicar que *está en estudio dar a la actual estructura un tratamiento adecuado para cambiar la actual estética y dotar a la Plaza de un aspecto compatible con el gusto de todos y con su funcionalidad*, lo que implica que mediante la adjudicación efectuada y consecuente ejecución llevada a cabo por el adjudicatario no se ha alcanzado el fin público implícito en toda contratación administrativa⁴⁵.
5. En relación con la ejecución cabe destacar lo siguiente:⁴⁶
- a) El estudio de seguridad y salud incorporado al proyecto, sin referencia alguna a la ejecución de una plaza semidesmontable, establece como innecesaria su redacción al estar comprendido el tipo de obra en uno de los supuestos de exclusión previstos en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre (RD 1627/1997), por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, lo que supone una contradicción con el hecho de que se añada al proyecto y se acredite su ejecución en las certificaciones. En la exposición de las medidas adoptadas, dicho estudio indica textualmente y de

⁴⁵ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

⁴⁶ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.

forma reiterada que *los trabajos se realizarán en el momento en que menos se vea afectada la operatividad del aeropuerto, siguiendo a este respecto las indicaciones del Ingeniero Director de las Obras.*

- b) La recepción de las obras, efectuada el 4 de septiembre de 1998 (mes en el que se van a celebrar las fiestas patronales que motivaron la urgencia en la tramitación del expediente), resulta indebida en virtud de los siguientes hechos:
- A esa fecha no constan terminadas las obras, ya que la certificación 3ª se expide el 30 de septiembre y la 4ª y última en diciembre de 1999, esto es más de un año después, vulnerándose, en consecuencia, lo previsto en el art. 147.1 de la LCAP.⁴⁷
 - Con independencia de lo anterior, resulta incompatible proceder a la recepción de las obras, y por tanto aceptarlas como correctamente ejecutadas, con el hecho de aprobar tres meses después las 3 primeras certificaciones expedidas, máxime cuando todas ellas, como se señala en las alegaciones, fueron objeto de rectificación en el mes de noviembre.
- c) Resulta indebido el abono de 4,2 millones de ptas., en concepto de certificación relativa a un *Proyecto Complementario*, ya que, tratándose de obras distintas e independientes de las constitutivas del proyecto original, no consta la autorización, redacción, tramitación y adjudicación del mismo, ni acta de precios contradictorios aplicable a las nuevas unidades de obras certificadas, y la empresa que ejecutó aquél no mantenía relación contractual alguna con el Ayuntamiento, al estar recepcionadas las obras que en su día le adjudicaron y transcurrido el correspondiente plazo de garantía.

6.6. COLECTOR GENERAL DESDE EL CAMINO DEL MONTE HASTA LA AVENIDA DE BULARAS

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

⁴⁷ No se pueden asumir las alegaciones porque el hecho de que se celebraran festejos taurinos no es debida justificación de la terminación de las obras, máxime cuando habiéndose recepcionado las mismas el 4 de septiembre de 1998, se expide 26 días después la 3ª certificación y con independencia de su cuantía la 4ª se expide 14 meses después.

1. El origen del expediente se encuentra en otro anterior de igual denominación, adjudicado en 1994 a la misma empresa y que en 1998, no obstante las incidencias que se señalan en este Informe, continúa en vigor, dando lugar a las siguientes particularidades:
 - a) Las obras originales quedaron paralizadas desde mayo de 1995, sin que se justifiquen las circunstancias que motivaron este hecho ni actuaciones municipales o del contratista dirigidas a resolver el contrato hasta marzo de 1998, 3 años después de la paralización, cuando la empresa solicita la resolución de mutuo acuerdo. El proyecto de las obras objeto de la fiscalización se redacta por los técnicos municipales como necesaria modificación del anterior, en el mes de enero de ese año.
 - b) La memoria del proyecto redactado en 1998 señala que su elaboración se debe al cambio de trazado del colector, cuya ejecución constituía el objeto de las obras originales, como consecuencia de la variación del planeamiento urbanístico en relación con un determinado polígono, afectado por aquél, circunstancia que debió conocerse por la Corporación en el momento en que se acuerda la indicada variación urbanística, que, según se deduce de la memoria del proyecto, se efectuó con anterioridad a la redacción de éste, dando lugar a una incorrecta actuación municipal, al no proceder desde ese momento, o al menos desde la indicada redacción, a la resolución del contrato original, cuya ejecución resulta incompatible o inconveniente con el cambio de planeamiento.
 - c) La redacción de un nuevo proyecto con anterioridad a la resolución y liquidación de las obras originales resulta injustificada a efectos de evaluar convenientemente la nueva obra a ejecutar, máxime teniendo en cuenta que ya se ha realizado una parte de aquélla, por más de 10 millones de ptas., por lo que la previsión contenida en aquél, respecto a esta zona, no se ha podido fundar en una acreditación final de la obra realmente ejecutada que permita evitar una posible duplicidad de actuaciones y, en consecuencia, un gasto innecesario.
2. El proyecto de las obras, redactado por el Ingeniero de Caminos municipal, además de las imprevisiones que se ponen de manifiesto con la redacción de un proyecto modificado, como se señala posteriormente, no incluye el correspondiente estudio de seguridad y salud, exigido en los arts. 4 y 5 del RD 1627/1997, procediéndose a su aprobación y replanteo sin observación alguna al respecto, no obstante establecerse la

necesidad de su acreditación con carácter previo, conforme al art. 17 de la precitada norma.

Esta circunstancia se agrava por el hecho de que la cláusula 7ª del pliego de cláusulas administrativas que rige la contratación de estas obras difiera su presentación a cargo del adjudicatario de las mismas junto con el plan de seguridad y salud, desvirtuando con ello el objetivo que se pretende asegurar con ambas documentaciones.

Con independencia de lo anterior, en la ejecución de estas obras no consta haberse adoptado medida alguna al respecto, dado que no se acredita en las certificaciones importe alguno por este concepto.

3. En la ejecución es de destacar lo siguiente:

- a) Se incumplen los plazos de inicio y terminación de las obras, dando lugar a una injustificada prolongación en casi un año, por lo siguiente:
- Desde la comprobación del replanteo, efectuada el 18 de septiembre de 1998, hasta el inicio material de las obras, transcurren 3 meses, ya que la 1ª certificación, expedida en diciembre de ese año, acredita la ejecución efectuada en ese mes, lo cual resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que ese mismo período de tiempo es el establecido para la totalidad de aquéllas.⁴⁸
 - Partiendo del significativo retraso que se genera en el comienzo de las obras, la obligación del contratista de cumplir el plazo de ejecución previsto, a partir de su inicio, hubiera exigido al menos la finalización de éstas en el mes de febrero de 1999. Sin embargo, la certificación nº 5 es del mes de diciembre de ese año, lo que ya implica una demora de más del doble del plazo establecido, sin que se justifique en el expediente ésta, su imputabilidad a la Administración o al contratista y, en su caso, las medidas adoptadas al respecto, agravándose dicha situación al recepcionarse las obras con anterioridad a su terminación, un mes después, según se acredita con la certificación nº 6 y última.

⁴⁸ No puede asumirse la alegación formulada relativa al estudio y denuncia realizados por la Confederación Hidrográfica del Tajo.

- b) En mayo de 1999, existiendo una paralización fáctica desde el mes de enero⁴⁹, fecha en la que se expide la 2ª certificación, se redacta un proyecto modificado que incrementa el presupuesto inicial en un 18% y, a su vez, presenta las siguientes particularidades:
- Las causas justificativas de su elaboración, expuestas en la memoria, no constituyen necesidades nuevas a las que se refiere el art. 102 de la LCAP, sino imprevisiones del proyecto inicial en relación con circunstancias derivadas del encauzamiento del colector, que debieron haberse tenido en cuenta para su redacción y, en todo caso, deberían haberse observado con anterioridad al comienzo de las obras, mediante la realización de un correcto replanteo⁵⁰.
 - Su ejecución comienza antes de su aprobación –que injustificadamente se dilata en más de 3 meses desde la fecha de su redacción-, vulnerándose el procedimiento establecido en el art. 146.3 de la LCAP.
- c) En febrero de 2000, un mes después de la recepción de las obras, se expide la certificación nº 6 y última, que en ningún caso puede ser considerada como liquidación, no obstante atribuírsele tal denominación, por los siguientes motivos:
- Acredita la ejecución de 8 partidas no certificadas anteriormente, por importe de 1,1 millones de ptas.
 - Descompone la partida “P.A Justificación de imprevistos”, presupuestada en el proyecto modificado por 7,5 millones de ptas. -así acreditada en la certificación nº 6-, en diversas unidades que alcanzan una cuantía total de 12,2 millones de ptas., lo que implica una modificación de hecho, al no concurrir las condiciones que prevé la cláusula 52 del PCAG para evitar dicha consideración.

⁴⁹ No puede asumirse el contenido de la alegación al no haberse aportado documentación sobre la solicitud y concesión, en su caso, de la autorización de la Confederación Hidrográfica del Tajo a que se hace referencia.

⁵⁰ El Ingeniero de Caminos municipal redactó e informó los proyectos inicial y modificado, y replanteó el primero, lo que unido al hecho de que esté encargado, asimismo, de la dirección de las obras, conlleva una falta de objetividad para valorar las deficiencias de la proyección de las obras y las incidencias de la ejecución que puedan resultar como consecuencia de aquéllas.

- Recoge aumentos y disminuciones en el número de unidades de obra anteriormente certificadas, que alcanzan, en algunos casos, variaciones sustantivas de hasta 4,2 y 2,2 millones de ptas., respectivamente.

6.7. PROYECTO DE COLECTORES DESDE LA AVENIDA DE ITALIA HASTA LA CALLE DE NUESTRA SEÑORA DE MONTSERRAT Y AVENIDA DE BULARAS

Este expediente está constituido por las obras incluidas en los proyectos de desdoblamiento de colector general desde la Avenida de Bularas hasta el límite de Madrid y de colectores de la Avenida de Italia hasta la Calle Montserrat y Avenida Bularas, redactados, aprobados y replanteados independientemente, que, sin embargo, se licitan conjuntamente como un contrato con pluralidad de objetos, debiendo destacarse en relación con esta circunstancia lo siguiente:

1. El tratamiento de ambos proyectos como un único expediente se efectúa por primera vez en el informe del Secretario expedido un día después de su replanteo -y así se recoge en el pliego redactado en igual fecha-, sin que se justifique la conveniencia de llevar a cabo este tipo de licitación ni la procedencia del plazo de ejecución conjunto, fijado en 18 meses, respecto a los propios de cada uno de aquéllos establecidos en 12 y 10 meses respectivamente, circunstancia que, de hecho, supone una anómala ampliación de éstos y desvirtúa una de las finalidades de interés público de la licitación conjunta, como es la simultaneidad en la ejecución de las obras. La falta de justificación de este procedimiento tiene, además, relevancia, por cuanto el Ingeniero de Caminos municipal fundamentó la adjudicación directa de la redacción de los precitados proyectos en *las especiales características* que concurren en cada una de las obras.
2. El pliego de cláusulas administrativas que ha de regir la contratación señala un único objeto de la misma, al referirse a las obras correspondientes a un solo proyecto al que denomina *Colectores de la Avda. Italia hasta la C/ Montserrat y Avda. de Bularas* e indicar como precio y plazo sobre los que se han de presentar las ofertas a los resultantes de la conjunción de los dos proyectos anteriormente citados, si bien no hace mención alguna a éstos.
3. El Pleno del Ayuntamiento, si bien aprueba como únicos el expediente y el gasto conjunto resultante de la suma de los presupuestos de ambos proyectos, se refiere a éstos de manera diferenciada aludiendo a sus respectivas denominaciones, lo que no se efectúa

en el anuncio de licitación, donde se mantiene el carácter único del objeto, al hacer referencia a las obras correspondientes al proyecto señalado en el pliego.

4. Las indistintas referencias a uno o dos proyectos desvirtúan la claridad y determinación con que se debe configurar el objeto de todo contrato, dando lugar a que las ofertas presentadas por los licitadores realicen la baja tanto sobre el presupuesto global como sobre los parciales de cada proyecto, lo que en algún supuesto concurre también respecto al plazo –en ambos casos con excepción de la empresa adjudicataria- con la consecuencia de que al admitirse todas ellas la Corporación esté utilizando de facto, indistintamente, los criterios selectivos de las licitaciones conjunta e independiente, corroborando por tanto la falta de razones objetivas para la tramitación de un expediente con pluralidad de objeto en lugar de proceder a dos licitaciones independientes, como de hecho se ha llevado a cabo en las demás obras de colectores.
5. La licitación y consecuente adjudicación conjunta tienen efectos en la ejecución de los dos proyectos, por cuanto las incidencias de uno vician la ejecución del otro, vulnerando la necesaria independencia que debe existir en aquélla; así:
 - a) En marzo de 1998 –transcurridos 7 meses desde el inicio de las obras sobre los 11 totales fijados para su terminación- se observa un ritmo óptimo de ejecución respecto al proyecto de desdoblamiento de colector general desde la Avenida de Bularas hasta el límite con el Municipio de Madrid, del que falta por ejecutar tan sólo un 21 % del importe de adjudicación, mientras que en el de colectores de la Avenida de Italia hasta la Calle Montserrat y la Avenida de Bularas resta el 41 %, lo que unido a que no consta ejecutada obra en el mes de enero hace presumir una interferencia de la prioritaria ejecución del primero sobre la de éste.
 - b) La circunstancia indicada anteriormente cobra relevancia por cuanto en la fecha señalada se redacta y aprueba un proyecto modificado del primer proyecto referido, el cual mantiene la misma continuidad en su ejecución, a diferencia del segundo, respecto al que no se ejecuta nada en el mes siguiente y queda paralizado de hecho durante los meses de julio, agosto y septiembre de ese año, sin que consten las razones para ello.
 - c) Como consecuencia de todo ello, se genera, en perjuicio del interés público, una dilatación en la conclusión de las obras relativas al proyecto de colectores de la Avenida de Italia hasta la Calle Montserrat y Avenida de Bularas, que, habiéndose previsto inicialmente en 10 meses (para su ejecución independiente), abarcan un período de 16 meses, lo que implica –teniendo en cuenta la ampliación de un mes

establecida en su modificado- un incremento de un 69% sobre el plazo técnicamente considerado como necesario para su realización.

6. En la ejecución del proyecto de desdoblamiento de colector general desde la Avenida de Bularas hasta el límite con el Municipio de Madrid se ha observado lo siguiente:

- a) Desde la 3ª certificación –del mes de noviembre- disminuyen o desaparecen partidas certificadas anteriormente, resultando especialmente significativo, en este sentido, el importe de 0 ptas. con el que se expide la nº 4, el cual no se debe a la falta de ejecución de obra durante ese mes, sino a la compensación entre los incrementos y disminuciones de partidas acreditadas en la certificación anterior, que llegan a alcanzar, en algunas de ellas, diferencias de hasta 1,3 millones de ptas. y 1,4 millones de ptas., respectivamente.⁵¹
- b) Resulta improcedente la decisión municipal de aprobar una modificación del proyecto inicial, manteniendo la relación contractual con el adjudicatario en lugar de llevar a cabo una resolución de éste, por las siguientes razones:
 - El importe de la modificación supone un incremento de un 80% sobre el presupuesto de adjudicación, lo que, a tenor de lo establecido en los arts. 150.e) y 151.1 de la LCAP, constituye una causa para la resolución potestativa del contrato, dado que, además de superar el límite máximo del 20% de su precio, constituye una alteración sustancial del proyecto inicial, pues si bien se mantiene la finalidad del mismo -la construcción de un colector-, implica una significativa variación de las características básicas proyectadas para su obtención. Dada esta circunstancia, y no obstante estar conforme el contratista con la modificación del contrato, corresponde al Ayuntamiento acreditar la conveniencia de su opción entre ésta y la resolución contractual, en aras del interés público, lo cual no se constata en este caso, ya que resultan injustificadas las razones en las que se pretende fundar aquélla, por los siguientes motivos:
 - La presunta demora que causaría una nueva licitación no se corresponde con los propios antecedentes del expediente, ya que desde su aprobación hasta la adjudicación del contrato tan sólo transcurrieron 27 días.

⁵¹ No cabe asumir la alegación relativa a que las certificaciones se expiden a buena cuenta dado que deben responder a una realidad material y verdadera de la obra ejecutada, siendo a buena cuenta exclusivamente el pago.

- Respecto a que el precio del contrato esté afectado por la baja del 25,02% ofertada por el adjudicatario –dándose a entender la imposibilidad de obtener con una nueva licitación una mejor oferta económica-, debe tenerse en cuenta que se trata de una obra con características diferentes a la que, en relación con este proyecto, fue objeto de licitación en su día, por lo que no pueden conocerse de antemano los posibles resultados positivos o negativos de las plicas que se presenten en un procedimiento y, además, si se toman como referencia las bajas presentadas en este expediente, 5 de ellas resultan más ventajosas que la del adjudicatario, habiéndose propuesto hasta un 29,34% de reducción del importe de licitación.
- Las razones para la redacción del proyecto modificado, expuestas en su memoria, no pueden incluirse en los supuestos previstos en el art. 102 de la LCAP, ya que se trata de cambiar el tipo de construcción del colector como consecuencia de las condiciones del terreno, las cuales debieron haberse conocido en el momento de elaborar el proyecto inicial mediante la realización de un correcto estudio geológico o, en su defecto, al efectuarse el replanteo de aquél. Dicha circunstancia se pone de manifiesto en el acuerdo del Pleno de 18 de marzo de 1998, por el que se aprueba el modificado, pues se justifica la deficiencia con que se efectuó el citado estudio –y en general todos los que se realizan en el ámbito municipal- al considerarse como un mero trámite para dar, formal que no materialmente, cumplimiento a la exigencia legal, lo cual cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, en este caso, la redacción del proyecto inicial así como la realización del estudio geológico del terreno se encomiendan a técnicos ajenos al Ayuntamiento, sin justificar la conveniencia o necesidad de la medida.
- Resulta injustificado que, de las dos soluciones alternativas⁵² propuestas en la memoria del proyecto modificado para acometer el nuevo tipo de construcción del colector, el propio Ingeniero de Caminos municipal, redactor de éste, elija la

⁵² Las alternativas son las siguientes:

- a) La excavación a cielo abierto, construyendo previamente dos pantallas de hormigón armado, paralelas y continuas, suficientemente empotradas.
- b) Perforación mediante una microtuneladora dirigida por láser, con extracción de materiales excavados, emulsionados mediante bombeo y colocación de tubos prefabricados de hormigón armado de 2000 mm. de diámetro interior.

segunda, que supone un mayor coste para la Corporación -según indica dicho técnico, ya que no constan cuantificadas ninguna de ellas- con el único argumento de que la otra afectaría *al tráfico rodado y a los servicios que se sitúan en las aceras*, cuando la primera circunstancia estaba ya prevista en el proyecto inicial, hasta el punto de que la menor afección al tráfico constituyó uno de los criterios para la valoración de las ofertas y, respecto a la segunda, existen medios de compensación para los servicios afectados, sin que conste haberse procedido a su evaluación, a fin de fundamentar que el considerable aumento del coste de las obras derivado de la elección de la segunda alternativa resulte más ventajoso que aquéllos.

En virtud de lo anterior, la decisión municipal de mantener la relación contractual con el adjudicatario, al optar por la modificación del contrato y no por su resolución, conlleva una extralimitación de la prerrogativa del “ius variandi” en beneficio de aquél y no del interés público y, en consecuencia, una posible vulneración de las reglas básicas de la contratación administrativa en orden a los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia en la selección de aquél.

- c) La certificación nº 14 y última, expedida a mediados de diciembre de 1998, implica una modificación de hecho sobre lo previsto en el proyecto modificado, ya que incluye una partida no prevista en éste por 2 millones de ptas. e incrementa otras hasta en un 296% sobre lo establecido en aquél, dando lugar a que su importe alcance los 51 millones de ptas. frente a los 2 correspondientes a la obra que, según la certificación nº 13, falta por ejecutar. Esta circunstancia corrobora la conveniencia de que el Ayuntamiento hubiera procedido a una resolución del contrato en lugar de tratar de paliar las imprevisiones y deficiencias del proyecto inicial mediante el modificado, que, a la vista de lo indicado, tampoco consigue solucionarlas.
7. En la ejecución del proyecto de colectores de la Avenida de Italia hasta la Calle Montserrat y Avenida de Bularas es de destacar lo siguiente:
- a) Desde la 2ª certificación se disminuye significativamente el número de unidades de obra acreditadas como ejecutadas con anterioridad, circunstancia que se mantiene durante aquélla, llegando a alcanzar alguna de estas minoraciones diferencias de hasta un 49%.
 - b) En junio de 1998, realizadas las obras en su práctica totalidad, se redacta y aprueba un proyecto modificado, que de forma injustificada comienza a acreditarse 4 meses

después y respecto al cual debe señalarse que, según su memoria, el cambio en la forma de acometer las obras se debe a la mala composición del terreno, la cual debió haberse conocido con carácter previo a la adjudicación del contrato y comienzo de las obras mediante el correspondiente estudio geológico, que, como en el supuesto anterior, se llevó a cabo por el propio redactor del proyecto, sin que conste la adopción por parte del Ayuntamiento de medidas tendentes a exigir la correspondiente responsabilidad sino que, por el contrario, el Ingeniero de Caminos municipal redacta aquél justificando tal deficiencia como necesidades nuevas y causas técnicas imprevistas, en el sentido establecido en el art. 102 de la LCAP.

Además, la certeza sobre la concreta obra a ejecutar en virtud del proyecto modificado queda en entredicho, dada la falta de coincidencia, al respecto, entre lo expuesto en su memoria y el informe técnico justificativo de su necesidad redactado por el mismo Ingeniero municipal.

- c) Las obras se recepcionan en noviembre de 1998, esto es un mes antes de su terminación, que se acredita con la última certificación expedida en el mes de diciembre y respecto a la cual debe destacarse lo siguiente:
- Resulta significativa la disminución en el número de unidades de obra acreditadas como ejecutadas en certificaciones anteriores, con diferencias que alcanzan hasta el 79% de minoración.
 - No obstante las indicadas disminuciones, esta certificación se expide por importe de 19 millones de ptas., cuando, conforme a la inmediata anterior, tan sólo queda por ejecutar obra por cuantía de 1 millón, lo cual se debe a los notables incrementos de algunos capítulos o partidas respecto a los importes previstos en el proyecto modificado, dando lugar a una modificación de hecho, siendo de destacar lo siguiente:
 - El capítulo 2, relativo al *Aglomerado de las calles afectadas por ovoides*, se certifica en 6,5 millones de ptas. frente a los 2,9 presupuestados en el proyecto modificado, lo que implica un incremento de un 120%.
 - La *Partida Alzada a Justificar para modificación de servicios municipales y de distintas compañías suministradoras ...* se incrementa en un 6,37%.
 - El capítulo relativo a seguridad e higiene, que aparece inicial e indebidamente cuantificado en esta certificación como una partida alzada a justificar por 3,2

millones de ptas., se acredita mediante el correspondiente desglose por importe distinto -3,4 millones de ptas.-, confeccionándose la relación valorada no con arreglo a éste último sino sumando ambos, dando lugar a un pago indebido de 3,6 millones de ptas. (incluidos gastos generales, beneficio industrial e IVA y descontado el porcentaje de baja).

6.8. PROYECTO DE ACCESO A LA M-40 Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE SANEAMIENTO

Los antecedentes de este expediente se encuentran en el proyecto global de remodelación del Paseo de la Concepción con Juan XXIII, Vial de Acceso a la M-40 y construcción del sistema de saneamiento de la zona, redactado en abril de 1997, fecha en la que el mismo autor presenta otros dos proyectos (entre ellos el que constituye el objeto de la fiscalización) configurados como desglosados de aquél con arreglo a los tipos de actuación y a determinadas áreas geográficas, debiendo destacarse, respecto a esta circunstancia, lo siguiente:

- Resulta confusa la planificación que realiza el técnico ajeno a la Corporación redactor de los proyectos para la acometida de las obras, ya que en el general se fija un plazo único para la ejecución de la totalidad de éstas de 8 meses, mientras que en los dos parciales en que se desglosa aquél se establecen 12 meses para cada uno.
- Un mes después de la redacción de los tres proyectos, el Pleno del Ayuntamiento aprueba el general, redactándose, sin embargo, el pliego de cláusulas administrativas tan sólo para la contratación de las obras correspondientes al parcial de aquél referente al acceso a la M-40 y construcción del sistema de saneamiento, el cual es objeto de replanteo independiente al configurarse como una 1ª fase -según se indica en el informe de Secretaría y en el acuerdo del propio Pleno en el que se aprueba el gasto y el expediente contractual-, retrasando la ejecución del otro proyecto parcial -que constituiría una 2ª fase- a la disponibilidad de los terrenos sobre los que se ha de actuar.

Teniendo en cuenta lo indicado, así como que el expediente se tramita por urgencia sin justificación alguna, cobra relevancia el incumplimiento en el inicio y terminación de estas obras, por los siguientes motivos:

1. El plazo inicialmente previsto para la ejecución es de 12 meses, adjudicándose el 24 de julio de 1997 en 8 meses en virtud de la oferta presentada. El acta de comprobación del replanteo -momento formal de inicio de las obras- se realiza el 13 de agosto de ese año;

sin embargo, las obras comienzan en el mes de diciembre, según se deduce de la primera certificación expedida, lo que implica que se ha sobrepasado el límite temporal de dos meses señalado en el art. 72.d) de la LCAP para el comienzo de las obras adjudicadas mediante tramitación de urgencia, incurriendo, por tanto, en causa de resolución del contrato, de conformidad con el precepto indicado y con el art. 112.e) de la misma ley, y que se ha generado un retraso injustificado en, al menos, 3 meses desde la comprobación del replanteo, lo que a su vez supone una vulneración del art. 142 de aquélla.

2. Desde el comienzo material de las obras hasta la expedición de la última certificación transcurren más de 2 años, lo que supone haberse triplicado el plazo por el que fueron adjudicadas, como consecuencia de sucesivas paralizaciones de hecho, que en conjunto abarcan 15 meses, según resulta de los siguientes hechos:

- a) Entre la 1ª y 2ª certificación –de marzo de 1998, fecha en que debieron finalizar las obras de no haberse ocasionado demora en su inicio- transcurren dos meses, en los que no consta la ejecución de obra ni justificación alguna para su paralización, resultando, además, destacable la notoria disminución del ritmo de ejecución que se acredita entre ambas certificaciones.

Estos hechos cobran relevancia como consecuencia, asimismo, de una nueva paralización durante otros 6 meses, correspondientes al tiempo transcurrido entre la expedición de la 2ª y 3ª certificación, manteniéndose en el periodo al que se refiere ésta un deficiente ritmo de ejecución lo que, unido a que durante el mes siguiente a su emisión tampoco se realiza obra, implica que a 11 meses del inicio –superado ya ampliamente el plazo acordado- tan sólo se haya ejecutado obra correspondiente al 12,5% del presupuesto de adjudicación.

- b) Desde diciembre de 1998 hasta abril de 1999 –con excepción del mes de febrero en que no consta realizada obra- se mantiene un regular ritmo de ejecución, alcanzándose un volumen de obra correspondiente al 87% del precio del contrato, lo cual, sin embargo, resulta anómalo, dado que en el indicado mes de diciembre se redacta por el Ingeniero de Caminos municipal, director de las obras, un proyecto modificado del inicial, que implica sustantivas variaciones sobre éste, por lo que carece de justificación que se continúe ejecutando con arreglo a un proyecto del que ya se conoce que va a quedar desvirtuado, con el consecuente perjuicio económico para la Corporación, máxime si se tiene en cuenta que las tres certificaciones, expedidas con arreglo al mismo en el intervalo transcurrido entre la redacción del

proyecto modificado y su aprobación, suman un total de 80,2 millones de ptas., equivalentes al 50% del presupuesto de adjudicación.

- c) La aprobación del precitado proyecto modificado, no obstante redactarse en el mes de diciembre de 1998, se propone, mediante informe del técnico municipal redactor del mismo, en el mes de mayo de 1999, comenzando a acreditarse su ejecución en la certificación 8ª, de octubre, dando lugar a otra injustificada paralización de las obras durante un plazo de 5 meses (desde la propuesta de aprobación hasta el comienzo de su ejecución).
 - d) Las obras se recepcionan en el mes de noviembre de 1999, cuando todavía no habían finalizado, ya que en la certificación 8ª -inmediatamente anterior- se indica que quedan por ejecutar 2,4 millones de ptas., lo que se corrobora por la expedición de la última certificación, un mes después de aquélla, en la que, además, se acredita la realización de obra por 20 millones de ptas.
3. Los hechos detectados en la ejecución de las obras ponen de manifiesto la deficiente actuación del Ingeniero de Caminos municipal como director de éstas, por lo siguiente:
- a) Resulta injustificado que acredite la viabilidad del proyecto original, redactado por un técnico ajeno a la Corporación, y posteriormente proceda a la redacción de un modificado de aquél, cuyo objeto, según su memoria, consiste en la variación del *Trazado contemplado inicialmente para el colector de pluviales* –cuya construcción constituye uno de los dos objetivos a obtener con la realización de las obras-, pues dicha circunstancia pone de manifiesto la imposibilidad o dificultad de ejecutar aquél, corroborada por las sucesivas paralizaciones expuestas anteriormente, máxime teniendo en cuenta que el modificado no puede ampararse en necesidades nuevas o causas imprevistas a las que se refiere el art. 102 de la LCAP, ya que las razones aducidas –que la traza inicial discurre por una de las principales arterias de entrada y salida de la población por lo que atendiendo a la duración de las obras puede producir *serios problemas de tráfico interno*- ya se conocían en el momento de replantear el proyecto original, sin que se efectuara objeción alguna al respecto, sino que, por el contrario, *la menor afección al tráfico* se estableció –a recomendación del propio técnico municipal- como uno de los criterios selectivos para la adjudicación del contrato.
 - b) Expide algunas certificaciones que reflejan la realización de las obras sin atenerse exactamente a lo proyectado; así:

- En la 8ª disminuyen cuantitativamente, en relación con la 7ª, tres partidas correspondientes al capítulo de alumbrado público –no afectado por la modificación-, alcanzando las diferencias, respecto a los importes anteriormente certificados, el 13% en dos casos y el 20% en el otro.
- En la 9ª y última –posterior a la recepción- se producen incrementos respecto a lo proyectado y certificado con anterioridad, que en relación con algunas partidas alcanzan hasta un 124% de su importe, se incorporan dos partidas no previstas en los proyectos y se aumentan algunas partidas alzadas (justificadas por primera vez en esta certificación) hasta en un 30%, en relación tanto con lo certificado anteriormente como con el importe presupuestado para las mismas, vulnerándose, en consecuencia, lo previsto al efecto en la cláusula 52 del PCAG.

6.9. CONSTRUCCIÓN DEL PATRONATO DE CULTURA, CENTRO CÍVICO “EL TORREÓN”

6.9.1. Contrato de asistencia técnica para la redacción del proyecto de ejecución

En este contrato se ha observado lo siguiente:

1. En el expediente no consta informe justificativo de la necesidad de acudir a técnico ajeno a la Corporación para proceder a la redacción del proyecto⁵³ ni acuerdo municipal previo para llevar a cabo la tramitación oportuna para su contratación. Únicamente obra en aquél un informe de 24 de abril de 1997 sobre tres ofertas recibidas, en el que se propone la adjudicación a favor de una de ellas, por resultar la más ventajosa desde el punto de vista económico –tanto de ejecución de obra prevista como de coste- y de ordenación y, posteriormente, una Resolución de la Alcaldía en la que se acuerda aquélla por 26,8 millones de ptas. y el mandamiento de pago correspondiente al abono de los honorarios.
2. Respecto a la redacción y ejecución del estudio de seguridad e higiene es de resaltar lo siguiente:
 - a) De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, sobre seguridad e higiene en el trabajo (RD 555/1986), resulta obligatoria su

⁵³ No puede asumirse el contenido de la alegación al no constar en el expediente ni aportarse con el escrito de alegaciones el Informe del Jefe de la Oficina Técnica de 13 de enero de 1997 al que se hace referencia.

inclusión en los proyectos de edificación y obras públicas y deberá ir firmado por el autor o autores de éstos, de lo que se deduce que su redacción y el consecuente coste están implícitos en la redacción del proyecto de ejecución y en el importe de los honorarios por este concepto. Sin embargo, en este supuesto se desglosan, entre otras, las cantidades a satisfacer por el Ayuntamiento por las redacciones del proyecto y del citado estudio, constando en el expediente el abono, por este último concepto, de dos facturas por 907.002 ptas. cada una, a favor de dos técnicos diferentes del Arquitecto redactor de aquél.⁵⁴

- b) No obstante lo anterior, la aprobación del plan de seguridad e higiene –que debe presentar el contratista de obra en desarrollo del estudio- y su control y seguimiento durante la ejecución se adjudican, junto con la dirección de obras, a un tercer técnico distinto de los redactores del estudio.

6.9.2. Contrato de asistencia técnica para la dirección de las obras

La contratación de un Arquitecto superior y de un aparejador para la dirección de obras se ha efectuado mediante una adjudicación directa, sin cumplimentar los trámites establecidos en la LCAP y, por tanto, sin las debidas garantías de transparencia que llevan a concluir una predeterminación de los adjudicatarios, por las siguientes razones:

1. No consta tramitación contractual alguna, tan sólo un informe técnico que propone la adjudicación a favor del Arquitecto redactor del proyecto y del aparejador que colabora habitualmente con él, siendo de destacar que éste no es uno de los técnicos que redactaron el estudio de seguridad e higiene, a los cuales debió haberse encomendado la dirección del mismo, como se ha indicado en el apartado anterior.
2. La Resolución de la Alcaldía adjudicando el contrato a los técnicos propuestos argumenta una imperiosa urgencia para ello, dado que sólo falta para el comienzo de las

⁵⁴ Este párrafo recoge la irregularidad de que el importe por la redacción del Estudio de Seguridad e Higiene se costea por el Ayuntamiento a favor de técnicos distintos al autor del proyecto, ya que resultando obligatoria su inclusión en el proyecto de ejecución su coste se incorpora implícitamente al importe total por honorarios de redacción de éste. Por otra parte carece, además, de relevancia la alusión a la disposición Transitoria única del RD 1627/1997 que atribuye carácter retroactivo a algunos de sus preceptos en relación con proyectos aprobados durante la vigencia del RD 555/1986 solo respecto a la fase de ejecución de las obras a que se refieren y no –como parece desprenderse de la alegación- a la fase de redacción y aprobación de aquéllos.

obras la comprobación del replanteo –acto al que necesariamente debe asistir el director o directores de la obra-, sin que se fundamente la necesidad de acudir a técnicos ajenos para la citada dirección, tratando de justificar, no obstante, la falta de los mínimos trámites contractuales –como la solicitud de al menos tres ofertas propia del procedimiento negociado- en virtud de que *...no es deseable, ni aconsejable, ni en definitiva posible solicitar tres ofertas ...*

6.9.3. Contrato de asistencia técnica para el control de calidad⁵⁵

La actuación municipal en relación con la contratación de esta asistencia presenta diversas irregularidades:

1. El expediente se tramita por urgencia quedando posteriormente desvirtuada, porque habiéndose establecido que el informe sobre el control del proyecto –el primero de los que constituyen el objeto del contrato- se debía presentar a los 15 días de la adjudicación de la asistencia (efectuada el 30 de julio de 1998), fue realizado muy posteriormente a esa fecha, concretamente el 14 de enero de 1999, generando las consecuencias que se exponen en el apartado de este Informe relativo a la ejecución de las obras.
2. En contra de lo establecido en el art. 89 de la LCAP y en la cláusula vigesimocuarta del pliego de condiciones, la Mesa de Contratación procede, en el mismo día, a la calificación de la documentación presentada por los licitadores y a la concesión de un plazo para la subsanación de los defectos, sin indicación de los licitadores a los que afectan y a la apertura de las ofertas de éstos, condicionando el resultado de los informes técnicos sobre las mismas a la indicada subsanación, en lugar de proceder a la apertura y valoración de las proposiciones transcurrido el plazo otorgado para aquélla.
3. Respecto al precio fijado para este concepto hay que destacar lo siguiente:
 - a) El expediente relativo a la contratación de la asistencia técnica para llevar a cabo el control de calidad, concretamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el informe técnico adjunto a la propuesta de gastos, se fija el importe sobre el que han de ofertar los licitadores en un 0,7% del precio de

⁵⁵ Apartado modificado a consecuencia de las alegaciones.

licitación de las obras, sin que se justifique la procedencia de este porcentaje⁵⁶, el cual, además, resulta incorrectamente cuantificado en 12,1 millones de ptas., cantidad que, en realidad, corresponde a un 0,8% de aquél.

- b) El criterio respecto a la base sobre la que debe aplicarse el porcentaje resulta igualmente variable, ya que dentro de la propia documentación relativa al expediente de obras se hace referencia, indistintamente, a los presupuestos de adjudicación y de ejecución material de éstas -atribuyéndose, respectivamente, a éstos en el pliego de cláusulas administrativas y en el proyecto de ejecución un 2,5% y un 1%-, y, sin embargo, en la asistencia técnica el porcentaje fijado se aplica al presupuesto de licitación de las obras, circunstancia que trata de fundamentarse, en el informe técnico adjunto a la propuesta de gastos, en el hecho de que no cabe aplicarlo al precio de adjudicación -que sería lo procedente-, dado que la misma aún no se ha realizado, sin que dicha justificación resulte admisible, pues aquélla se había llevado a cabo 8 días antes de la publicación del anuncio relativo al concurso para licitar la asistencia.⁵⁷

La circunstancia reseñada, unida a la errónea cuantificación del 0,7% del presupuesto de licitación de las obras en 12,1 millones de ptas. (importe por el que se procede a licitar la asistencia y que como se ha indicado anteriormente corresponde realmente al 0,812% de aquél), dan lugar a una situación constitutiva de perjuicio económico para el Ayuntamiento y contraria a lo previsto, respecto al importe correspondiente al concepto de control de calidad, en el expediente de obras y en el propio de asistencia técnica⁵⁸.

⁵⁶ No puede asumirse el contenido de la alegación en cuanto trata de justificar la procedencia del porcentaje del 0,7 al amparo de una norma cuya entrada en vigor se produjo posteriormente.

⁵⁷ No puede asumirse el contenido de la alegación ya que el precio de adjudicación del contrato de obras sí se conocía con anterioridad a la determinación definitiva de la base sobre la que se aplica el porcentaje en concepto de control de calidad, como se indica en el Informe y en el propio escrito de alegaciones cuando contesta la justificación y motivación de la urgencia en la tramitación de este expediente.

⁵⁸ De tomarse en consideración como base de cálculo el precio de adjudicación de las obras, la indicada cantidad de 12 millones de ptas. equivaldría el 1,056% de éste, y la baja de la oferta a la que se adjudica esta asistencia -cuyo importe es de 9,6 millones de ptas.- supondría un 0,840% del citado precio, esto es, un porcentaje incluso superior al que correspondería como presupuesto de licitación, quedando, en consecuencia, desvirtuada la ventaja económica de la misma para los intereses de la Corporación.

- c) Las tres únicas facturas que constan en el expediente en relación con este concepto son abonadas por la Corporación, sin que ésta haya procedido a deducir, posteriormente, su importe de las certificaciones a abonar al contratista de las obras.
4. Conforme a lo indicado, la empresa adjudicataria cumple su contraprestación relativa a la emisión de informes; sin embargo, el objetivo fundamental para el que se celebró éste, según lo aducido reiteradamente por el Ayuntamiento, consistente en contratar el seguro de garantía decenal de daños, resulta de dudoso cumplimiento dadas las contradicciones al respecto, pues:
- a) El 6 de marzo de 2000, esto es, casi 2 años después de haberse adjudicado el contrato de obras, la dirección técnica de éstas emite un escrito en el que señala la necesidad de aprobar un proyecto reformado para evitar que la empresa que está efectuando el control de calidad -y en virtud de cuyo informe se establecen las deficiencias del proyecto inicial y las consecuentes modificaciones al mismo para paliarlas- envíe una *reserva técnica* a la compañía de seguros con el consiguiente perjuicio para el Ayuntamiento.
 - b) Con fecha de 20 de abril de 2001, y en virtud del requerimiento de la correspondiente póliza efectuada a la Corporación en el ámbito de las labores fiscalizadoras, la Secretaria General del Ayuntamiento notifica la inexistencia, en el mismo, de expediente contractual alguno relativo a este concepto, *ya que de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el citado contrato de obras, corresponde la contratación del seguro a la empresa adjudicataria de las mismas*.
 - c) En el escrito de alegaciones formuladas por el Ayuntamiento se señala la existencia de una póliza de seguros con una determinada compañía y con determinadas condiciones, así como un escrito de 23 de febrero de 2000 de un agente de seguros conocido del Ayuntamiento en el que dice que la póliza cumple en su totalidad los requisitos mínimos exigidos por la Ley de Ordenación de la Edificación -que entró en vigor posteriormente- sin que ninguno de estos documentos haya sido aportado ni acreditada la procedencia de esa contratación.

6.9.4. Obras de construcción del Patronato de Cultura Centro Cívico “El Torreón”

En este contrato se ha observado lo siguiente:

1. El gasto generado por la realización de estas obras se sufraga por el Ayuntamiento y por la CAM a través del PRISMA, circunstancia que da lugar a una distribución plurianual de aquél en los ejercicios 1997-2000, la cual, sin embargo, tras sucesivas modificaciones resulta reducida en cuanto a los ejercicios e incrementada en cuanto al gasto, por los siguientes motivos:
 - a) Inicialmente el gasto de estas obras, a sufragar a un 50% por el Ayuntamiento y la CAM, está previsto en 1.147 millones de ptas., a distribuir en los cuatro ejercicios (1997-2000), habiéndose acordado el inicio de su ejecución en el primero de ellos y, no obstante, constar redactado el proyecto con un presupuesto superior a aquél.
 - b) El 19 de noviembre de 1997, fecha en la que se aprueba el proyecto con un presupuesto de ejecución por contrata de 1.493 millones de ptas. más 29 millones correspondientes al proyecto de seguridad e higiene, se acuerda por el Pleno municipal someter a la aprobación de la CAM una propuesta de modificación del PRISMA, que, en relación con estas obras supone mantener, no obstante estar ya proyectadas, la cantidad inicial de 1.147 millones de ptas. como gasto a financiar, así como su distribución en los mismos cuatro ejercicios –aún cuando se ha previsto un plazo de ejecución de 24 meses- variando exclusivamente la cantidad a imputar a cada uno de ellos, así como el porcentaje de financiación a cargo de una y otra entidad, que pasaría del citado 50% a un 18% a cargo de la CAM y un 82% a cargo del Ayuntamiento.
 - c) En marzo de 1998, dado que las obras no comenzaron a ejecutarse en el ejercicio anterior, se obvia el gasto correspondiente en su día al mismo y se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento una nueva distribución plurianual, que abarca los ejercicios 1998-2000, imputándose al último de ellos casi el 50% del importe de la inversión de las obras, pasando a incrementarse frente al previsto en la distribución inicial e incluso frente al presupuestado en el proyecto, al cuantificarse en 1.500 millones de ptas., al incluirse los honorarios, incumpléndose, además, lo establecido para los gastos plurianuales en el art. 155.2 de la LHL, que exige que la ejecución se inicie en el mismo ejercicio en que se aprueben aquéllos, circunstancia que no concurre respecto al aprobado inicialmente en 1997, como se ha indicado anteriormente, ni al último aprobado en marzo de 1998, ya que las obras se inician en enero de 1999.
2. En la tramitación del expediente se ha observado lo siguiente:
 - a) El pliego de cláusulas administrativas establece para la adjudicación del contrato la subasta por procedimiento restringido, sin que conste justificada la selección de esta

forma y procedimiento, máxime cuando la memoria administrativa para la tramitación del proyecto de ejecución señala como forma de aquélla, decidida por el Ayuntamiento, dadas las características de las obras, el concurso.

- b) Dos de los criterios establecidos en el pliego de cláusulas para seleccionar, en el ámbito del procedimiento restringido, a los licitadores a los que se invita a presentar ofertas económicas, resultan anómalos por las siguientes razones:
- El relativo a *otros méritos*, sin especificar los conceptos incluibles en el mismo, carece de la objetividad exigida en el art. 92 de la LCAP, favoreciendo la subjetividad en su valoración por parte del técnico municipal, a quien compete informar las proposiciones.
 - El correspondiente al *mejor seguro de garantía de daños a la edificación por un periodo de diez años* resulta carente de virtualidad, visto el apartado 6.9.3.4 anterior.
- c) El procedimiento licitatorio se tramita por urgencia resultando desvirtuada esta circunstancia, así como la propia declaración de urgencia, por el hecho de que desde el inicio del procedimiento hasta la adjudicación del contrato transcurren más de 3 meses y desde esta última hasta el comienzo de las obras 7, lo que supone una vulneración del art. 72.2.d) de la LCAP y constituye causa de resolución del contrato, conforme lo dispuesto en este artículo y en el 112.e) de la precitada Ley.
- d) Resulta injustificada la dilación en la emisión del informe del Arquitecto municipal sobre las proposiciones presentadas por los licitadores, desde que se procedió a la apertura de las mismas -18 días- y en la invitación a 10 de aquéllos, para la presentación de sus ofertas económicas -1 mes-.
- e) Se genera una demora en la realización de la comprobación del replanteo que, habiéndose establecido en la cláusula tercera del pliego de cláusulas administrativas en un plazo de 10 días desde la formalización del contrato, se efectúa 4 meses después, incurriéndose por tanto en causa de resolución del contrato, de conformidad con lo previsto en los arts. 142 y 150 de la LCAP.⁵⁹

3. En la ejecución del contrato cabe destacar lo siguiente:

⁵⁹ No se puede asumir la alegación formulada ya que las causas aducidas debieron quedar reflejadas en el acta de comprobación del replanteo no constando en la misma nada al respecto.

- a) El plazo previsto para su realización es de 24 meses, por lo que habiendo comenzado las obras en enero de 1999, deberían haber finalizado en enero de 2001; sin embargo, desde la certificación nº 21, de septiembre de 2000, no se ha expedido ninguna otra, de lo que se deduce una paralización de hecho de las obras al menos hasta el mes de junio de 2001 –fecha en que se efectuó el último requerimiento de documentación al Ayuntamiento-. En consecuencia, queda por ejecutar obra, según la última certificación citada, por 671 millones de ptas., equivalente a un 58,4% del presupuesto de adjudicación, lo que hace presumir una significativa prolongación de aquéllas.⁶⁰
- b) Durante el periodo de ejecución de las obras, la Administración municipal no rescindió el contrato, dada la inviabilidad del proyecto ni exigió las correspondientes responsabilidades al redactor del mismo, a la empresa contratista, a los directores de obra y a los técnicos municipales que junto con éstos se encargan de la supervisión de ésta, teniendo en cuenta lo siguiente:
- El proyecto se replantea favorablemente por los técnicos municipales en el mes de marzo de 1998, procediéndose el 12 de enero de 1999 a la comprobación del replanteo con el visto bueno de los intervinientes –directores de obra, empresa contratista y técnicos municipales-. Sin embargo, dos días después, la empresa contratada para llevar a cabo el control de calidad emite informe negativo sobre aquél al detectar en general deficiencias sustantivas, tales como, *falta de definición en elementos estructurales e instalaciones, discrepancias entre los planos de estructura y los de arquitectura*, así como *existencia de elementos estructurales con deformaciones y/o tensiones excesivas respecto a lo marcado en la normativa vigente*, lo cual, al poner de manifiesto la imposibilidad de ejecución de las obras con estricta sujeción al proyecto, como exige el art. 143 de la LCAP y se corrobora con las múltiples modificaciones introducidas ab initio –así indicado en diversos escritos de la propia empresa contratista y de la dirección de obras, como en informes técnicos municipales-, hubiera aconsejado la resolución del contrato en aras del interés público, proceder a la redacción de un nuevo proyecto en el que se soslayaran las citadas deficiencias y llevar a cabo el correspondiente procedimiento contractual.

⁶⁰ No se puede asumir la alegación dado que las certificaciones números 22, 23 y 24, etc. a las que se hace referencia no constan en el expediente, no fueron proporcionadas en su día previo requerimiento del Tribunal y no han sido aportadas junto al escrito de alegaciones.

- Por el contrario, con anuencia tanto de la empresa contratista como de los técnicos supervisores de las obras, se mantiene la situación sobre la viabilidad del proyecto, comenzando, en el mismo mes de enero de 1999, una irregular ejecución de éstas, al autorizarse, a solicitud del contratista y sin que se justifique su necesidad y fuera de todo procedimiento legalmente establecido, una modificación de hecho en beneficio de éste, cuyo objeto es abaratar la obra al haber cometido *un error en su oferta*.
- c) Se vulnera el principio de presunción de certeza de las certificaciones, pues en ellas se acredita la ejecución de obra prevista, pero, además, no se constatan las obras efectivamente realizadas fuera de proyecto, dando lugar a una falsedad de las mismas, admitida tanto por la empresa contratista como por los técnicos intervinientes, según resulta de los siguientes hechos⁶¹:
- En el mes de julio de 1999, ya expedidas 6 certificaciones por 82,9 millones de ptas. –equivalentes tan sólo a un 7,2% del importe adjudicado- y expidiéndose asimismo una 7ª certificación correspondiente a obra ejecutada durante ese mes, se emiten, entre los días 21 y 29, diversos escritos indicativos de las dificultades de ejecución y dirección del proyecto, siendo de destacar lo siguiente:
 - La dirección de obra comunica al contratista la prohibición de continuar con la ejecución que está llevando a cabo hasta que no se emita el previo visto bueno sobre su viabilidad por parte de la empresa encargada del control de calidad.
 - Como consecuencia de ello, el contratista comunica al Ayuntamiento el efecto de una práctica paralización total de las obras, con el consecuente incremento de plazo y sobrecoste, al no constar aprobación concreta sobre ninguna zona de las obras respecto al control de calidad –dado que las mismas se están ejecutando con significativas modificaciones sobre el proyecto inicial en virtud de las deficiencias detectadas en su día- resultando, por tanto, imposible la continuación de las actuales obras y la realización de otras futuras.
 - En contestación a este escrito se pronuncia la Oficina Técnica del Servicio de Arquitectura y Urbanismo del Ayuntamiento, indicando la comunicación a la

⁶¹ Párrafo modificado de acuerdo con las alegaciones.

dirección facultativa, a efectos de que ésta lo notifique a su vez al contratista, del informe favorable sobre el control de calidad respecto a la zona en que éste se encontraba acometiendo obras.

- En el mes de febrero de 2000, habiendo transcurrido ya 13 meses desde el inicio de las obras y habiéndose expedido el mismo número de certificaciones, el contratista solicita la suspensión temporal total de aquéllas -con efectos retroactivos al mes de julio de 1999, no obstante haberse continuado expidiendo certificaciones a partir de esa fecha-, hasta que se proceda a la redacción de un proyecto reformado en el que se recoja la totalidad de las unidades de obra ejecutadas hasta la fecha -y que relaciona en un anexo adjunto- pero no certificadas, a causa, según indica el propio redactor del proyecto y director de las obras, de que al diferir de las proyectadas, se requiere la previa aprobación del Ayuntamiento. No obstante dicha solicitud, se procede a emitir la certificación correspondiente a este mes.
 - En marzo de 2000, previos informes técnicos favorables tanto de los facultativos ajenos a la Corporación como de los municipales, se redacta el proyecto modificado, incorporando la casi totalidad de las unidades incluidas por la empresa contratista en el anexo a la solicitud anteriormente referida. Dicho proyecto se aprueba en el mes de diciembre de ese año, por lo que se continua con la expedición de certificaciones de obra con arreglo al proyecto inicial -hasta el mes de septiembre en que se produce una paralización de las obras, sin que conste justificación alguna al respecto- y, por tanto, acreditándose sólo parcialmente la obra ejecutada.
- d) Respecto al proyecto modificado, si bien ni siquiera consta iniciada su ejecución, cabe efectuar las siguientes consideraciones como resultado de su análisis comparativo con el proyecto inicial:
- Según su memoria, tiene por objeto la actualización del inicial a la normativa vigente -la falta de adaptación a ésta constituía una de las diversas deficiencias señaladas en enero de 1999 por la empresa encargada del control de calidad-, cambios producidos en la consideración de usos del teatro -que constituyen una parcial novación del objeto inicialmente proyectado- y usos no previstos en el volumen del edificio sobre rasante en relación con la Casa de la Cultura (correspondientes a algunas de las modificaciones de hecho ejecutadas desde el inicio de las obras), circunstancias todas ellas que ponen de manifiesto la imposibilidad de justificar esta modificación al amparo de lo previsto en el art.

102 de la LCAP, ya que se trata de regularizar una situación anómala y viciada de inicio, como consecuencia –según se ha reiterado anteriormente- de ejecutarse obra diferente a la prevista en un proyecto aprobado pero inviable, con arreglo al cual se certifica ficticiamente ésta.

- En relación con lo anterior debe tenerse en cuenta que si bien el incremento total que representa sobre el inicial es de un 19,92% de su importe, entraña variaciones sobre el mismo respecto a determinadas partidas que exceden, en más o en menos, el 20% de la cuantía inicialmente presupuestada o representan alteraciones sustanciales de aquél, constituyendo, en consecuencia, causa resolutoria del contrato, de conformidad con lo previsto en los arts. 150.e) y 151.1 de la LCAP. Así, teniendo en cuenta los cuatro bloques en que se estructuran ambos proyectos cabe destacar lo siguiente:
 - En las zonas comunes aparece un nuevo capítulo no previsto en el inicial, relativo a *Demoliciones*, por 7,9 millones de ptas., el cual resulta especialmente significativo dado que una de sus causas justificativas es *la necesidad de cortar el muro de pantalla*, cuyo coste de construcción fue precisamente objeto de la primera alteración del proyecto efectuada en beneficio de la empresa contratista, siendo los restantes capítulos que componen este bloque incrementados hasta en un 86,5%, en algún caso, como consecuencia de la compensación efectuada a través de relevantes disminuciones, incrementos o aparición de nuevas partidas –en ambos casos por la incorporación de las unidades relacionadas, en su día, por la empresa contratista-, e incluso supresiones de partidas inicialmente previstas y ya certificadas, lo que corrobora la falta de veracidad de las certificaciones expedidas⁶².
 - Respecto de la Casa de Cultura se origina un incremento sobre el total presupuestado inicialmente para este bloque de un 22%, debido a la compensación entre incrementos en algunos capítulos (lo cual resulta relevante respecto a los n^{os} 1, 5 y 6, en los que alcanzan porcentajes del 113,6%, 115% y 101,8%, respectivamente) y las disminuciones en otros

⁶² El importe total de las nuevas partidas introducidas es de 294,4 millones de ptas. frente a los 265,5 inicialmente presupuestados; la cuantía global de las disminuciones o supresiones alcanza la cifra de 132 millones de ptas., esto es, el 49,7% del total presupuestado inicialmente para este bloque, y los incrementos en las partidas previstas suponen un 61% del citado presupuesto inicial.

(destacando las de los capítulos 7, 8, 10 y 11, en cuantías de un 24,8%, 37%, 21,6% y 65,6%, respectivamente), así como a la compensación, a nivel de capítulo, de los incrementos de partidas previstas o aparición de nuevas con la desaparición o disminución de otras, incluso ya certificadas.

- En relación al Teatro, se observa una disminución del importe de este bloque en un 3,8% sobre lo previsto en el proyecto inicial, como consecuencia, fundamentalmente, de la desaparición de los capítulos 9, 12, 13 y 14 y una generalizada disminución del resto que lo integran –resultando relevante en el caso del capítulo 16, que alcanza un 80,9%- compensada con la introducción de uno nuevo y la sustitución de dos de los cuatro suprimidos por otro, cuyo importe supone un incremento sobre la suma de aquéllos de un 132,5%.
- Resulta poco significativo el incremento de un 2,9% del presupuesto establecido en el proyecto modificado para el bloque de instalaciones, en relación con el previsto en el proyecto inicial. Sin embargo, aquél se origina por la compensación de los excesos de partidas previstas e incorporación de otras nuevas en un porcentaje conjunto equivalente a un 66,9 del presupuesto inicial para este concepto y la disminución o supresión de aquéllas en niveles de un 63,7%.

7. CONCLUSIONES

7.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE

1. La Intervención municipal no ha desarrollado sus funciones conforme a los principios y criterios establecidos en las normas reguladoras (en particular en los arts. 185 y 200 de la LHL), constatándose, además, las siguientes deficiencias, alguna de las cuales condiciona los saldos sobre el resultado presupuestario y Remanente de tesorería (subapartados 2.3, 2.4 y 2.5):
 - 1.1. La contabilidad principal no está soportada por una auxiliar distinta e independiente, registrándose en la Tesorería municipal la recaudación de los ingresos tributarios y la totalidad de los pagos, circunstancia que, además de ser contraria a la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, limita el control de los fondos por la ausencia de elementos de contraste de las anotaciones contables.

- 1.2. Las operaciones se contabilizan en fechas distintas a las de su efectiva realización.
- 1.3. No se han registrado los movimientos de gastos e ingresos con cargo a ejercicios futuros.
- 1.4. El control sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada no se ajusta a las prescripciones de la regla 381 de la precitada Instrucción de Contabilidad, al no concretarse para cada uno de aquéllos las anualidades de su ejecución y los créditos e ingresos que se prevean asignar.
2. En algunas operaciones de ingresos y gastos se han constatado diversas deficiencias o debilidades de carácter sustantivo o meramente formal, entre las que hay que destacar las siguientes (subapartados 2.3 y 2.4):
 - 2.1. No consta la diligencia de toma de razón, ésta no está firmada ó no figura el número de asiento.
 - 2.2. Algunos ingresos o gastos se aplican a partida presupuestaria inadecuada, se imputan a ejercicio económico distinto, no se acredita su fiscalización ó carecen de la correspondiente justificación.
 - 2.3. No se ha realizado el oportuno control sobre las “órdenes de pago a justificar”, debiendo destacarse, además, la falta de liquidación o cuenta justificativa de la aplicación de los fondos expedidos con este carácter.
3. Las cuentas de tesorería se utilizaron como cuentas de enlace, en sustitución de la cuenta de “formalización” y, además, las de caja no reflejan los saldos reales disponibles (subapartado 2.5).
4. Las “hojas de arqueo” que documentan y justifican la recaudación de las tres Unidades administrativas responsables de la recaudación no están firmadas por los responsables municipales (subapartado 5.2).
5. A través de una de las cajas de recaudación voluntaria se efectuaron pagos en metálico, sin que conste que se hayan realizado arqueos con recuento material de existencias ni seguimiento, a través de una contabilidad auxiliar, de los ingresos efectivos y pagos a través de la misma.
6. El Ayuntamiento no dispuso de un Inventario de bienes diferenciado para cada uno de los Organismos autónomos, integrándose los elementos de éstos en el propio del

Ayuntamiento, por lo que aquél no es concordante con el art. 17.2 del RBEL. Además, el Inventario municipal no incluye todos los bienes y derechos y presenta diferencias respecto al saldo que se recoge en el balance de situación a 31 de diciembre de 1998 (subapartado 2.6).

7.2. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS

La fiabilidad y representatividad de los estados que conforman la Cuenta General del ejercicio 1998 están condicionadas por las siguientes salvedades:

1. La no inclusión de los estados de los compromisos de gasto e ingreso con cargo a ejercicios futuros, al no registrarse en la contabilidad municipal este tipo de operaciones (apartado 3).
2. La inexactitud de las cifras sobre el resultado presupuestario ajustado y el Remanente de tesorería, al estar ambos conceptos condicionados por las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe respecto al control sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada y por la no fiabilidad del cálculo de las desviaciones (subapartado 2.2).
3. La carencia de soportes fiables de los saldos que se reflejan en las rúbricas de deudores por ingresos tributarios, al no estar aquéllos documentados con relaciones nominales sino con listas de cargos, lo que impide determinar su procedencia y adecuación (subapartado 5.6)⁶³.
4. La insuficiente información contenida en la relación nominal de acreedores, al no detallar aquélla la composición de los saldos por ejercicios y facturas. Además, su fiabilidad está condicionada por las discrepancias entre los saldos contables y las cifras comunicadas por determinados acreedores (subapartado 5.7).

7.3. SOBRE LOS PRESUPUESTOS

El expediente del presupuesto de 1998, aprobado por el Pleno municipal en abril de dicho año, por lo que ha tenido que prorrogarse el del ejercicio anterior en aplicación de las

⁶³ En el trámite de alegaciones la Corporación manifiesta que: "Estas relaciones con la identificación correspondiente al cargo en el que figuran existen en poder de la recaudación municipal".

previsiones del art. 150.6 de la LHL, no incluye la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, ni los planes y programas de inversión y financiación para el período 1998-2001 (apartado 4).

En la ejecución y liquidación del presupuesto se constatan las siguientes deficiencias, que son contrarias a las Bases de ejecución y al RD 500/1990:

1. Las obligaciones reconocidas con cargo a las modificaciones mediante créditos extraordinarios y suplementos de créditos únicamente alcanzaron el 54 y 59% de los créditos definitivos, respectivamente, siendo además dichas obligaciones en 9 de las 17 partidas modificadas inferiores a las previsiones iniciales, por lo que no se ajustan al art. 158.1 de la LHL y 35 del RD 500/1990 (subapartado 4.2).
2. En las incorporaciones de remanentes de crédito de las obras incluidas en el PRISMA de la no se incluyen los financiados por recursos finalistas (subapartados 4.1 y 4.2).

7.4. SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAL

En la gestión de personal se han constatado, entre otros, los siguientes hechos:

1. El Ayuntamiento careció, en el ejercicio fiscalizado, de Relación de Puestos de Trabajo y de Registro de Personal, documentos exigidos, respectivamente, por los arts. 16 y 13 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Asimismo, la Oferta Pública de Empleo se aprobó fuera del plazo establecido en el art. 128.1 del TRRL (subapartado 5.4).
2. La jornada de trabajo para el personal funcionario (30 horas semanales más cuatro horas en sábado cada dos meses) incumple lo establecido en Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (que prevé 37 horas y 30 minutos semanales), directamente aplicable a la Administración Local, en virtud de lo señalado en el art. 94 de la LRBRL (subapartado 5.4).
3. El acuerdo sobre condiciones de trabajo, suscrito entre el Ayuntamiento y los representantes de los trabajadores y funcionarios, recoge diversas percepciones económicas no previstas en las normas reguladoras, siendo de destacar las siguientes (subapartado 5.4):
 - 3.1. Una gratificación especial por permanencia en el Ayuntamiento durante un determinado período.

- 3.2. Gratificaciones a los funcionarios que asistan a sesiones de órganos colegiados.
4. La elaboración de nóminas y subsiguiente pago de retribuciones vulneran, entre otras, las siguientes normas (subapartado 5.4):
- 4.1. Al menos ciento once trabajadores laborales y ciento veintisiete funcionarios, de los que setenta y nueve fueron policías, percibieron retribuciones en concepto de horas extraordinarias o gratificaciones, superando en veinte casos el límite de 80 horas anuales fijado en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo.
- 4.2. La compatibilidad concedida por el Ayuntamiento a nueve funcionarios para el desarrollo de una segunda actividad no es concordante con el art. 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, puesto que cada uno de aquéllos ha percibido, en concepto de complemento específico, importes que superan el 30% de la retribución básica, porcentaje fijado como límite máximo en el precitado artículo.
- 4.3. Las retribuciones del personal funcionario eventual no se ajustaron con los importes reflejados en el catálogo de puestos de trabajo en el que figuran incluidos⁶⁴.

7.5. SOBRE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS

En la concesión de subvenciones otorgadas por el Patronato Deportivo Municipal y Patronato Municipal de Cultura se incumplieron las bases reguladoras, aprobadas por ambos Organismos, tanto en lo que se refiere a la formación de expedientes, como en el abono y justificación de las mismas (subapartado 5.5).

7.6. SOBRE LA CONTRATACIÓN

Los resultados más relevantes del análisis, centrado en los contratos de obras dada la relevancia de éstos tanto en número como en cuantía en relación con las demás prestaciones, son los siguientes:

1. La mayoría de la redacción de los proyectos de obra se encarga directamente a técnicos ajenos al Ayuntamiento, previa designación del Ingeniero de Caminos municipal y

⁶⁴ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

prescindiéndose del procedimiento contractual previsto legalmente. Esta circunstancia cobra especial relevancia por lo siguiente (subapartado 6.1):

- 1.1. No se regulan las posibles responsabilidades en que incurrirían los autores de aquéllos por los defectos e imprevisiones, que en la práctica originan importantes variaciones durante su ejecución, con el consiguiente incremento de coste para el Ayuntamiento.
- 1.2. Se abonan, indebidamente, a empresas las facturas correspondientes a la redacción de los proyectos, por el simple hecho de formar parte de las mismas el técnico al que se le encargaron éstos.
2. La elección de los adjudicatarios de las obras no se realiza con la debida objetividad que debe presidir toda actuación de la Administración pública, teniendo en cuenta lo siguiente (subapartados 6.1, 6.4, 6.5, 6.7 y 6.9):
 - 2.1. Los criterios establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas que rigen las contrataciones por concurso son ambiguos, al posibilitar la presentación de variantes a lo previsto en el proyecto a través de las alternativas constructivas, cuando están expresamente prohibidas en aquéllos, y carecer de la precisión necesaria para que puedan configurarse como tales, ya que permiten propuestas heterogéneas de los licitadores que son interpretadas en su valoración.
 - 2.2. La puntuación máxima atribuible para cada uno de los criterios no está determinada previamente en los pliegos, concretándose por el técnico municipal en el momento de informar las ofertas presentadas, variando de un expediente a otro, al atribuirse, incluso, diferentes puntuaciones a licitadores que ofertan la misma reducción del plazo de ejecución.
 - 2.3. De unos documentos a otros del expediente se modifican sin justificación las clasificaciones a exigir a las empresas licitadoras.
 - 2.4. Se admiten, como justificaciones de la oferta temeraria presentada a una subasta, variaciones de calidades o condiciones técnicas respecto a las fijadas en el proyecto, que, sin embargo, quedan sin efecto durante la ejecución del contrato.
 - 2.5. La valoración de la experiencia en obras similares -que además es un medio para acreditar la capacidad de las empresas y no para seleccionar la mejor oferta-, en atención a que la empresa que posteriormente resulta adjudicataria ha realizado

obras con el mismo objeto para el Ayuntamiento, circunstancia que vulnera los principios de igualdad y no discriminación.

3. En la ejecución de los contratos es de resaltar lo siguiente (subapartados 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8 y 6.9):

- 3.1. Se incumplen los plazos de inicio y de ejecución de las obras, circunstancia que cobra especial relevancia dado que todos los expedientes analizados se tramitan por el procedimiento de urgencia, que se convierte en un mero formalismo en lugar de ser utilizado cuando realmente la necesidad del contrato sea inaplazable o sea preciso acelerar su adjudicación por razones de interés público.
- 3.2. Las certificaciones no se emiten mensualmente -siendo de resaltar el hecho de que entre una y otra transcurran, en algunos supuestos, hasta 5 meses-, representan en sí mismas nuevas variaciones de hecho incluso sobre las obras previstas en los proyectos modificados, incluyen partidas alzadas sin que consten las mediciones que las justifiquen a efectos de su abono y no acreditan con certeza la verdadera obra ejecutada, al constatarse, entre las inmediatamente correlativas, supresiones y disminuciones de partidas o unidades que figuraban como ejecutadas con anterioridad, desvirtuándose la presunción de certeza que deben conllevar.
- 3.3. Se realizan por las empresas constructoras continuas e importantes modificaciones de hecho a las obras aprobadas -algunas de las cuales suponen una alteración sustancial de éstas-, consentidas por los técnicos municipales y los directores de aquéllas, sin que el órgano de contratación haya exigido, en ningún caso, las correspondientes responsabilidades a cada uno de ellos, así como a los autores de los proyectos por las causadas como consecuencia de las deficiencias de éstos.

Posteriormente, se intenta dar cobertura formal a estas modificaciones, mediante la aprobación extemporánea de proyectos donde se recogen éstas, por Resoluciones de la Alcaldía, aunque el órgano de contratación hubiera sido el Pleno, en virtud de previos informes de la Secretaría en los que se fundamenta, indebidamente, esta invasión de competencias por razones de urgencia.

- 3.4. Las obras se reciben y destinan al uso o servicio público con anterioridad a su terminación, dándose cobertura formal a este hecho a través de la consideración como liquidaciones de las últimas certificaciones emitidas, que, sin embargo, no pueden configurarse como tales, al no presentar únicamente una medición general de la obra realizada sino acreditar la ejecución de nuevas unidades.

4. El Ayuntamiento no dispone de suficientes recursos para cubrir los gastos derivados de las obligaciones contractuales, al observarse, entre otras, variaciones en la aplicación de préstamos finalistas, que se utilizan en obras distintas de las que constituían su destino inicial, con la consecuencia inmediata de los retrasos en los pagos, que llegan a alcanzar, incluso, un año desde la expedición de las certificaciones, con el consiguiente perjuicio económico por los intereses de demora originados.
5. La inadecuada planificación municipal de los objetivos a conseguir a través de la contratación realizada, deducida del hecho de que la mayoría de los proyectos iniciales sean modificados durante su ejecución, siendo especialmente significativo este hecho respecto a la ejecución de la Plaza de Toros semidesmontable, ya que, según consta en el anteproyecto redactado al efecto, la finalidad de la contratación es la construcción de una plaza no permanente, para posteriormente reconocer la imposibilidad de tal medida (subapartados 6.5, 6.6 y 6.9).

8. RECOMENDACIONES

8.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE

Para mejorar los sistemas de control interno implantados, el Ayuntamiento debería adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. Proceder a la elaboración de un Organigrama y de un reglamento orgánico, a efectos de regular las relaciones entre todas las Unidades y Servicios, y, en particular, de las encargadas de la contabilidad y tesorería.
2. Integrar en el sistema contable el seguimiento y control de los proyectos de gasto, en particular los de carácter plurianual y con financiación afectada, como instrumentos de programación económica de aquéllas actividades que trasciendan el ejercicio presupuestario.
3. Atribuir las funciones contables a la Intervención, quien ostenta la competencia exclusiva para la llevanza y desarrollo de la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos, con objeto de subsanar las posibles incidencias negativas que puede originar la confluencia en un mismo responsable de las tareas de manejo de fondos y de su contabilización.

4. Fijar, en las Bases de ejecución de los presupuestos, los límites cuantitativos y conceptos presupuestarios de aplicación para las órdenes de pago a justificar y mejorar sus procedimientos de control, con la finalidad de que este sistema se utilice exclusivamente para los supuestos legalmente previstos, por el importe máximo autorizado y para que su justificación se realice dentro del plazo fijado.
5. Implantar un registro global de perceptores de transferencias y subvenciones, a efectos de controlar la justificación de su aplicación a la finalidad prevista y en los plazos fijados legalmente, dotándose, asimismo, de procedimientos reguladores que definan dicha finalidad, requisitos concurrentes en los beneficiarios con objeto de garantizar la transparencia en la actuación administrativa y su adecuación a los principios legales de objetividad y publicidad.

8.2. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS

A efectos de que la Cuenta General de la Corporación represente la situación financiera y patrimonial y los resultados del ejercicio, las actuaciones municipales deberían tener en cuenta lo siguiente:

1. Proceder a la revisión de las desviaciones de financiación en los proyectos de gasto, ya que las diferencias que, una vez concluida la ejecución de los gastos con financiación afectada –y los ingresos inherentes a los mismos-, se aprecian entre lo inicialmente previsto y lo efectivamente realizado, no tienen cabida en el concepto de desviaciones de financiación.
2. Depurar la agrupación de ejercicios cerrados de ingresos y gastos y elaborar las correspondientes relaciones nominales de deudores y acreedores, para conocer y cuantificar de forma exacta sus derechos y obligaciones.

8.3. SOBRE LA GESTIÓN DE PERSONAL

En lo referente a la gestión de personal y sus retribuciones la Corporación debería revisar los acuerdos o convenios suscritos con el personal, con la finalidad de que sus cláusulas no vulneren las disposiciones legales de carácter general y prevalentes sobre aquéllos.

8.4. SOBRE LA CONTRATACIÓN

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

1. Planificar adecuadamente las inversiones a realizar, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las prestaciones necesarias para satisfacer el interés público, a fin de evitar las continuas modificaciones en los objetos contractuales.
2. Garantizar los principios de publicidad, concurrencia, no discriminación e igualdad de trato, a través de los siguientes mecanismos:
 - 2.1. Establecer, en los pliegos de cláusulas económico-administrativas para los concursos, criterios objetivos y debidamente ponderados, que eviten la ambigüedad que permite una valoración subjetiva por los técnicos que informan las ofertas.
 - 2.2. Contratar, en supuestos debidamente justificados, las redacciones de los proyectos, siguiendo el procedimiento legalmente establecido, inspirado en los principios de publicidad y concurrencia, evitando todo tipo de designaciones o adjudicaciones directas de técnicos externos.
3. Vigilar la ejecución de las obras, realizando una adecuada dirección, que evite la certificación de unidades no ejecutadas, incumplimientos de los plazos de ejecución, la recepción de aquéllas antes de estar terminadas y las modificaciones contractuales sin la previa autorización del órgano de contratación, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que procedan.

Madrid, 18 de diciembre de 2002

EL PRESIDENTE



Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

1. Cuentas Anuales.
2. Evolución de pasivos por créditos de terceros.
- 3.1 Relación de contratos y muestra analizada.
- 3.2 Contratos analizados.

ANEXO 1
AYUNTAMIENTO DE Pozuelo de Alarcón (Madrid)
EJERCICIO FISCALIZADO:1998
Cuentas Anuales

En millones de pesetas

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

	Previsiones				Dchos.		Ingresos		Pdte.	
	Iniciales	Modific.	%	Dftvas.	liquid.	% t.	% ej.	líquidos	% cb.	de cobro
Operaciones corrientes	6.417	108	2	6.525	4.808	78	74	4.357	91	451
1 - Impuestos directos	2.542	0	0	2.542	2.367	38	93	2.036	86	331
2 - Impuestos indirectos	850	0	0	850	412	7	48	390	95	22
3 - Tasas y otros ingresos	1.799	0	0	1.799	799	13	44	745	93	54
4 - Transferencias corrientes	1.164	108	9	1.272	1.179	19	93	1.149	97	30
5 - Ingresos patrimoniales	62	0	0	62	51	1	82	37	73	14
Operaciones de capital	0	679	0	679	296	5	44	105	35	191
6 - Enaj. inversiones reales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 - Transferencias de capital	0	679	0	679	296	5	44	105	35	191
Operaciones financieras	0	2.757	0	2.757	1.071	17	39	1.071	100	0
8 - Activos financieros	0	1.552	0	1.552	0	0	0	0	0	0
9 - Pasivos financieros	0	1.205	0	1.205	1.071	17	89	1.071	100	0
TOTALES	6.417	3.544	55	9.961	6.175	100	62	5.533	90	642
Remanente de Tesorería		1.552		1.552						
Total excluido el R. de Tª	6.417	1.992	31	8.409	6.175	100	73			

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

	Créditos				Obligac.		Pagos		Pdte.	
	Iniciales	Modific.	%	Dftvos.	reconoc.	% t.	% ej.	líquidos	% pg.	de pago
Operaciones corrientes	4.917	287	6	5.204	4.695	67	90	3.975	85	720
1 - Gastos de personal	1.807	65	4	1.872	1.749	25	93	1.713	98	36
2 - Compras de bienes c. y serv.	1.998	195	10	2.193	2.032	29	93	1.670	82	362
3 - Intereses	150	0	0	150	105	1	70	105	100	0
4 - Transferencias corrientes	962	27	3	989	809	11	82	487	60	322
Operaciones de capital	1.342	3.257	243	4.599	2.193	31	48	1.337	61	856
6 - Inversiones reales	539	3.257	604	3.796	2.193	31	58	1.337	61	856
7 - Transferencias de capital	803	0	0	803	0	0	0	0	0	0
Operaciones financieras	158	0	0	158	158	2	100	158	100	0
8 - Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 - Pasivos financieros	158	0	0	158	158	2	100	158	100	0
TOTALES	6.417	3.544	55	9.961	7.046	100	71	5.470	78	1.576

RESULTADO PRESUPUESTARIO

		PRESUPUESTOS CERRADOS	
		Derechos	Obligac.
Dchos.recon.netos	6.175	Saldo a 1.1.98	4.454
Obligac.rec.netas	7.046		1.109
Rtdo.Ptario	-871	Bajas / rectificac.	0
Desv.posit.financ.	-725		0
Desv.negat.financ.	588	Cobros / pagos	806
Gtos.financ.con Rem.liq.Tª	1.057		1.077
Rtdo.Ptario Ajustado	49	SALDO 31.12.96	3.648

ESTADO DE TESORERÍA

	Pagos	Cobros
Presupuestarios	6.599	6.391
De otros entes	0	0
Op. no presupuestarias	11.325	11.350
Otros (Deud. IVA)	0	0
SUMAS	17.924	17.741
Existencia inicial		1.665
Existencia final	1.482	
TOTALES	19.406	19.406

BALANCE DE SITUACIÓN

ACTIVO	31.12.98	1.01.98	PASIVO	31.12.98	1.01.98
Inmovilizado	5.091	4.551	Patrimonio y reservas	5.012	5.834
Inmovilizado material	4.773	4.039	Subvenciones de capital	1.394	1.097
Inmovilizado inmaterial	34	23	Deudas a largo plazo	2.893	1.981
Inversiones en infraestruct.	250	455	Deudas a corto plazo	1.910	1.379
Inmovilizado financiero	34	34	Partidas pdtes. de aplicación	16	19
Deudores	4.332	4.837	Beneficios del ejercicio	0	743
Cuentas financieras	1.482	1.665			
Resultados ptes aplicación	320				
TOTAL	11.225	11.053	TOTAL	11.225	11.053
Ctrol. prptario. y de orden	9.515	9.940	Ctrol. prptario. y de orden	9.515	9.940

CUENTA DE RESULTADOS

Rtdos.corrtes.ejº	19
Rtdos.extraordinarios	0
Rtdos.cartera valores	0
Modif.prptos.cerrados	-339
RESULTADO	
NETO	-320

CORPORACIÓN: Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

PERÍODO FISCALIZADO: 1998

EVOLUCIÓN DE PASIVOS POR CRÉDITOS DE TERCEROS

(en ptas.)

Nº	ENTIDAD FINANCIERA	NUMERO PRESTAMO	FECHA DE FORMALIZACIÓN	IMPORTE	DEUDA VIVA 31/12/1997	AUMENTOS 1998	AMORTIZACIONES 1998	DEUDA VIVA 31/12/1998
1	B.C.L.	3900025814	17/07/53	1.422.546	345.986		61.333	284.653
2	B.C.L.	390002917	28/06/55	2.448.931	823.042		85.107	737.935
3	B.C.L.	390677432	30/12/96	1.583.655.249	1.425.289.725		158.365.524	1.266.924.201
4	BCO SANTANDER	261541	20/05/97	188.048.365	188.048.365		0	188.048.365
5	BCO SANTANDER	261618	30/07/97	225.561.870	225.561.870		0	225.561.870
6	BBV	103000066	30/07/97	1.200.000.000	140.653.170	565.123.212	0	705.776.382
7	DEXIA BCO LOCAL	2421000100	26/03/98	538.000.000	0	505.700.000	0	505.700.000
8	BCO SANTANDER	261949	24/07/98	224.687.958	0	0	0	0
TOTAL OPERACIONES DE PRESTAMO				3.963.824.919	1.980.722.158	1.070.823.212	158.511.964	2.893.033.406

ANEXO 3.1
AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN
EJERCICIO 1998
RELACIÓN DE CONTRATOS Y MUESTRA ANALIZADA

TIPO DE CONTRATO	RELACIÓN DE CONTRATOS SUMINISTRADA (1)					MUESTRA ANALIZADA (2)				
	Nº	ADJUDICACIÓN			Millones ptas.	Nº	ADJUDICACIÓN			Millones ptas.
		S	C	PN			S	C	PN	
Obras	6	3	3	-	1.574,68	6	3	3	-	1.574,68
Suministros	4	-	3	1	37,39	-	-	-	-	-
Servicios	4	-	3	1	32,17	-	-	-	-	-
Asistencias Técnicas	2	-	1	1	34,70	2	-	1	1	34,70
Total	16	3	10	3	1.678,94	8	3	4	1	1.609,38

S: Subasta C: Concurso PN: Procedimiento negociado

(1) Contratos adjudicados en el ejercicio, obtenidos a partir del Registro de Público de Contratos y de la Relación de Contratos Vigentes de 1998, remitidos por la Corporación, cuyo importe de adjudicación supera dos millones de ptas.

(2) No se incluyen en esta muestra los otros contratos de obras y asistencias técnicas relacionados en el anexo 3.2

AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN

EJERCICIO 1998

CONTRATOS ANALIZADOS

CONTRATOS DE OBRAS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	Millones ptas.
1.- Proyecto de construcción de campo de fútbol de hierba artificial en la ciudad deportiva Valle de las Cañas.	SUBASTA	46,18
2.- Obras de construcción de la sede del Patronato de Cultura "El Torreón".	SUBASTA	1.148,18
3.- Colector general desde el Camino del Monte hasta la Avenida de Bularas.	CONCURSO	99,84
4.- Proyecto y ejecución de plaza de toros semidesmontable.	CONCURSO	68,90
5.- Proyecto de pavimentación y servicios de las calles Camino del Monte, Sánchez García, Molar, Muñoz Barrios, Jesús Martín, Andrés Martín, Rafael Martín y Pérez	SUBASTA	62,85
6.- Proyecto de remodelación de aceras y calzadas en las calles Nuestra Señora de la Consolación y otras.	CONCURSO	148,73
TOTAL		1.574,68

CONTRATOS DE ASISTENCIAS TÉCNICAS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	Millones ptas.
1.- Dirección de obra de la construcción de la sede del Patronato de Cultura en el centro cívico "El Torreón".	P. NEGOCIADO	25,05
2.- Control de calidad del proyecto y de la ejecución de las obras de construcción de la sede del Patronato de Cultura en el centro cívico "El Torreón".	CONCURSO	9,65
TOTAL		34,70

OTROS CONTRATOS DE OBRAS Y ASISTENCIAS TÉCNICAS ⁽¹⁾	FORMA DE ADJUDICACIÓN	Millones ptas.
1.- Proyecto de colectores desde Avenida de Italia hasta la calle Nuestra Señora de Montserrat.	CONCURSO	498,98
2.- Proyecto de acceso a M-40 y construcción sistema de saneamiento.	CONCURSO	160,52
3.- Proyecto de remodelación y servicios de las calles Camino del Piste, San Blas y Avenida de Bellas Artes.	SUBASTA	87,91
4.- Redacción del proyecto de obras de construcción de la sede del Patronato de Cultura "El Torreón".	P. NEGOCIADO	26,85
TOTAL		774,26

(1) Contratos analizados por desarrollarse sus actuaciones en el periodo fiscalizado, o por su explícita relación con

1.- Conservación de zonas verdes y elementos mobiliario urbano.

alguno de los expedientes relativos a dicho periodo.