



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

II LEGISLATURA

Año V

22 de Junio de 1991

Núm. 94

INDICE

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

Pág.

IAC-102

INFORME SOBRE AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 5.000 HABITANTES

1469

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

IAC-102

INFORME SOBRE AYUNTAMIENTO DE MENOS
DE 5.000 HABITANTES

PRESIDENCIA

Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, adoptado en reunión celebrada el día 29 de mayo de 1991, se remitió a la Comisión de Presupuestos y Hacienda el Informe sobre Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, habiéndose ordenado su publicación.

En cumplimiento del acuerdo citado, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.-1. de la Resolución de la Presidencia, de 28 de febrero de 1991, por la que se dictan normas de procedimiento en relación con los informes

de la Audiencia de Cuentas de Canarias en ejercicio de la actividad fiscalizadora, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 20 de junio de 1991.

EL PRESIDENTE,
Victoriano Ríos Pérez.

AYUNTAMIENTO DE AGULO

De conformidad y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 4/89, de 2 de mayo (B.O.C. nº 64 de 8 de mayo), de la Audiencia de Cuentas de Canarias, se ha procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento de Agulo (La Gomera) correspondiente al ejercicio de 1989, cuyo Informe fue elevado a definitivo por el Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias en sesión celebrada el día 6 de mayo de 1991.

1.- INTRODUCCION

1.1 JUSTIFICACION.

En cumplimiento del Acuerdo del Pleno de esta Audiencia de Cuentas de fecha 20 de diciembre de 1990, tomado en virtud de lo dispuesto por el artículo 8.1 de la Ley 4/1989, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y como consecuencia de que el Ayuntamiento de Agulo no remitió en el plazo fijado la documentación solicitada a los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, se ha procedido a fiscalizar la gestión económico-financiera de dicha Corporación, correspondiente a 1989.

1.2 CUENTAS Y HECHOS FISCALIZADOS.

Han sido objeto de la presente fiscalización los hechos generados en el ejercicio económico de 1989, abarcando tanto los aspectos propiamente presupuestarios como los patrimoniales, así como los de contabilidad y control interno existentes en la Entidad.

A la fecha del informe, el Ayuntamiento de Agulo no había aprobado ninguno de los estados que preceptivamente tiene que aprobar.

1.3 OBJETIVOS Y ALCANCE.

Los objetivos de la actuación llevada a cabo están orientados a la determinación de los motivos que habrían impedido la remisión por parte del Ayuntamiento de la documentación anual solicitada, así como a la obtención (en la medida de lo posible) de la misma, con la finalidad de proceder a un examen y comprobación de esa documentación desde la sede de la Audiencia de

Cuentas y emitir el correspondiente informe, con el contenido habitual, aunque ligeramente ampliado con la información obtenida en la visita al Ayuntamiento.

Quedando, por tanto, centrados nuestros esfuerzos en opinar sobre los siguientes aspectos:

- El desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1989.
- El reflejo de la situación patrimonial.
- La actividad económico-financiera de la Corporación, atendiendo a la legalidad y racionalidad del gasto público.

1.4 REALIZACION DEL TRABAJO.

El trabajo de campo se inició el 10 de enero en la sede del propio Ayuntamiento y concluyó el día 20 de febrero con la presentación al Pleno de la Audiencia del proyecto de informe para su aprobación.

El equipo humano ha estado integrado por tres ayudantes de auditoría dirigido por un técnico-auditor.

1.5 DESCRIPCION DEL AYUNTAMIENTO.

El municipio de Agulo está localizado en la isla de La Gomera, situado dentro de ella en la comarca natural del Valle de Hermigua (Norooeste). El núcleo principal está constituido por tres pequeños caseríos, separados entre sí y situados a los pies de un anfiteatro rocoso originado por una posible caldera en forma semicircular, siendo los barrios principales Las Rosas y La Palmita.

Ocupa una extensión de 25,39 km, lo que representa el 6,87% de la superficie de la isla.

La escasa economía, el aislamiento, las pobres comunicaciones y las características orográficas del terreno han hecho de La Gomera una de las islas en las que el fenómeno migratorio es decisivo.

Los núcleos de población más distantes y diseminados han visto marchar a casi la totalidad de su juventud. Muchos pueblos han visto disminuir o estabilizarse su población, como es el caso concreto de Agulo, en el que en el plazo que va de 1986 a 1989 ha visto disminuir su población (de derecho) de 1.464 a 1.387 habitantes.

La escasa economía se basa, fundamentalmente, en el cultivo del plátano.

1.6 ORGANIZACION.

Los órganos de gobierno están constituidos por el Alcalde, el Pleno y la Comisión de Gobierno. Constan-

do en el Acta del Pleno del 17.07.87 la constitución de las Comisiones Informativas siguientes:

- Comisión Especial de Cuentas.
- Comisión de Colaboración con otras Administraciones.
- Comisión de Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente.
- Comisión de Asuntos Sociales.
- Comisión de Régimen Interior.

Aunque es necesario hacer constar que durante el ejercicio objeto de fiscalización, la Comisión de Gobierno y las Comisiones Informativas prácticamente no han funcionado ni tenido actividad alguna.

Llegados a este punto, es necesario hacer constar que la Corporación no dispone de Reglamento Orgánico Municipal (R.O.M.), considerado éste como necesario para el establecimiento y regulación de los órganos complementarios (Delegaciones de Servicios y Comisiones Informativas) por el artículo 20.1.c) de la Ley 7/1985 y que debe ser aprobado por el Pleno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.3.a) de la norma antes citada. En cuanto a los aspectos que debe regular, podemos citar el contenido mínimo siguiente:

- El Estatuto de los miembros de la Corporación, como mera concreción y desarrollo de las normas de rango legal.

- Por lo que se refiere a los órganos necesarios (Acalde, Pleno y Comisión de Gobierno) debe desarrollar lo previsto en la legislación del Estado y Comunidad Autónoma.

- Establecimiento, composición y atribuciones de los Organos Complementarios.

- El régimen de información y participación ciudadana.

- El procedimiento administrativo, la responsabilidad de la Administración municipal y el régimen periódico de los actos y acuerdos.

- Formas de gestión desconcentrada y delegada.

- Las disposiciones necesarias para su reforma, siempre sometidas a las reglas generales establecidas por la legislación para la modificación de los Reglamentos.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES.

La importancia de las limitaciones e incidencias que se acometan a lo largo del informe, así como la ausencia

de registros patrimoniales, nos impiden emitir una opinión acerca de la situación económico-financiera y patrimonial del Ayuntamiento de Agulo a 31 de diciembre de 1989.

Por otra parte, en el ejercicio de la actividad económico-financiera hemos apreciado algunas infracciones de la normativa vigente, tal como se indica en los apartados correspondientes.

Seguidamente se exponen las conclusiones y recomendaciones que para cada área analizada propone esta Audiencia de Cuentas.

2.- CONTABILIDAD Y RENDICION DE CUENTAS

2.1 CONTABILIDAD.

El Ayuntamiento de Agulo, en el ejercicio 1989, no ha cumplido con las previsiones que contempla la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, por lo que se refiera a la llevanza de los Libros Principales de Contabilidad.

El único Libro empleado ha sido el General de Gastos, en el que no se ha contabilizado el contraído previo.

Por ello, es necesario recordar que el carácter público de los Entes Locales, unido a la necesidad de ofrecer garantías a los administrados haciéndoles comprensible la gestión de sus representantes municipales, llevan indefectiblemente a la necesidad de contar con una contabilidad mínimamente informativa de su realidad económico-financiera.

A estos efectos, la Regla 51 de la I.C. dispone:

"1. Las Corporaciones locales llevarán la Contabilidad de la gestión económica en Libros adecuados, para que en todo momento pueda darse razón de las operaciones de los Presupuestos y de los valores independientes o auxiliares y se deduzcan de ellos las cuentas generales que han de rendirse.

2. La Contabilidad será uniforme para todas las Corporaciones locales, dependerá del Interventor o del Secretario, en su caso, y se llevará por el sistema administrativo basado en los créditos presupuestos y en los actos de reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones."

En cuanto a su enumeración, está contenida en la Regla 52 de la I.C., que dispone:

"1. Los Libros de Contabilidad se clasifican en Principales y Auxiliares.

2. Son principales y obligatorios los siguientes:

1º. De Inventarios y Balances.

2º. General de Rentas y Exacciones.

3º. General de Gastos.

4º. De Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

5º. De Arqueos.

6º. Diario General de Intervención de Ingresos.

7º. Diario General de Intervención de Pagos.

3. Los Libros de Inventarios y Balances, de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto y de Arqueos podrán servir para distintos años, y los demás principales comprenderán un solo ejercicio económico.

4. Son auxiliares los que pueden establecer los Interventores:

a) Para desarrollar ciertas cuentas de los principales, en forma de auxiliares de cuentas corrientes.

b) Para mencionar circunstancias, condiciones o vicisitudes de algunas operaciones o de los valores que en ellas intervienen, en forma de Libros Registros.

5. La Contabilidad auxiliar servirá de desarrollo, detalle y comprobación de la general."

No consta tampoco la existencia de los Libros de Contabilidad Auxiliar.

2.2. Cuentas generales.

En el examen de las cuentas se ha constatado la no elaboración de la cuenta general del Presupuesto. Asimismo, tampoco se tiene constancia de la confección y aprobación del resto de las cuentas:

- De la Tesorería.
- De la Administración del Patrimonio.

Este hecho supone una infracción de lo dispuesto en la Regla 74 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales y artículo 190 de la Ley 39/88.

El sometimiento al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza.

Así se expresa el artículo 182 de la Ley 39/88.

Esta obligación genérica se concreta en el artículo 189 cuando dice que:

"Las Entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán y elevarán los estados y cuentas anuales que se regulan en esta sección, los cuales comprenderán todas las operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares, patrimoniales y de Tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio."

Asimismo, es necesario manifestar la importancia de la aprobación de las mismas por el Pleno de la Corporación, pues constituye el ejercicio de la atribución más importante que la Ley encomienda al Pleno, al disponer que le corresponde:

"El control y fiscalización de los Organos de Gobierno" «artículos 22.2.a) y 33.2.e) de la L.B.R.L. y 50.2 y 70.2 del R.O.F.)».

Por último, recordar que el artículo 141.1.e) del Real Decreto-Legislativo 1.091/1988 (Ley General Presupuestaria) establece que constituye una infracción no rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos. Dicha infracción obliga a indemnizar a la Hacienda Municipal los daños y perjuicios que sean consecuencia de la misma.

2.3. Conclusiones.

No se han rendido y aprobado las cuentas generales.

La contabilidad municipal es prácticamente inexistente, pues el único Libro que se lleva (General de Gastos) se hace de forma totalmente incorrecta.

2.4. Recomendaciones.

En cuanto a los Libros obligatorios se recomienda encarecidamente el que se lleven, toda vez que su inexistencia conlleva un desconocimiento absoluto de la situación económico-financiera, siendo la consecuencia inmediata de dicha situación la gestión ineficiente de los recursos municipales.

Se recomienda que el Interventor municipal desarrolle el contenido sustantivo de las funciones asignadas que según el artículo 14.1 del Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, tendrá atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la función de contabilidad. En relación con las primeras, el artº. 4 enumera las funciones que comprende y que no es necesario transcribir aquí. En todo caso, la función interventora "tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las Entidades locales y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento y

liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso". El ejercicio de la expresada función comprende la intervención crítica o previa, la formal de la ordenación del pago, la material del pago y la comprobación material de la inversión, que se corresponde con las distintas fases del procedimiento del gasto público recogidas, en el momento presente, en el artº. 165 de la Ley 39/1988 (autorización del gasto; disposición o compromiso del gasto, reconocimiento o liquidación de la obligación; ordenación del pago).

En cuanto a la función de contabilidad, recogida en el artº. 6.1, la intervención es responsable de la llevanza de la contabilidad con arreglo al Plan de Cuentas específico para las Entidades locales; la preparación y redacción de las cuentas generales (del Presupuesto y de Administración del Patrimonio) que debe rendir el Presidente de la Corporación, así como la formulación de la liquidación del Presupuesto anual; el examen de las cuentas que rinda la Tesorería y la de los Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

En cuanto a las cuentas generales se recomienda la rendición de todas las preceptivas, así como su aprobación por el Pleno.

3.- Presupuesto y modificaciones.

3.1. Presupuestos de 1989 y 1990.

El Presupuesto para el ejercicio 1989 fue aprobado por un importe de 37.922.666 pesetas, en tanto que el de 1990 lo fue por 37.387.407 habiéndose detectado en el expediente de tramitación de este último los siguientes errores aritméticos y de transcripción:

1.- En la certificación del acuerdo plenario de aprobación inicial del Presupuesto, dentro del capítulo III (Tasas y otros ingresos), se hace figurar un importe de 1.329.429 pesetas, en tanto que en el anuncio en el B.O.P. se hacen constar en dicho capítulo 1.392.429 pesetas.

2.- Suponiendo que fuera correcta la primera de las cifras antes indicada, el Presupuesto preventivo mostraría un déficit de 54.000 pesetas, toda vez que el Estado

de Ingresos ascendería a un total de 37.324.907 pesetas, en tanto que el de Gastos sería de 37.378.907 pesetas.

Este hecho supondría el incumplimiento de un principio presupuestario básico, el de "Presupuesto equilibrado", recogido en el apartado 4 del artículo 146 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales al decir que "cada uno de los Presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial".

3.- En caso de que la correcta fuera la segunda de las cifras citadas en el punto 1, el Presupuesto preventivo mostraría un superávit de 9.000 pesetas, toda vez que el Estado de Ingresos ascendería a 37.387.907 pesetas, en tanto que el de Gastos sería 37.378.907 pesetas.

4.- En el anuncio en el B.O.P. de aprobación definitiva del Presupuesto no se hace constar el capítulo II (Compra de bienes corrientes y servicios) de gastos.

La aprobación inicial y definitiva del Presupuesto de 1989 se produjo con gran retraso respecto al "calendario" establecido en el artículo 112 de la Ley 7/85.

En este sentido, es necesario poner de manifiesto lo establecido en el apartado 4 del artículo antes citado, toda vez que el mismo determina que la aprobación definitiva del Presupuesto General por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que debe aplicarse. Debiendo entenderse, por tanto, como algo excepcional, y a utilizar con tal carácter, la prórroga automática contemplada en el apartado 5 del citado artículo, toda vez que la existencia de un Presupuesto prorrogado conlleva importantes distorsiones en la vida municipal, tanto por el hecho de que la misma no afecta a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que están financiados con créditos y otros ingresos específicos o afectados, como por el de que únicamente pueda serlo por los créditos iniciales del Presupuesto anterior.

El análisis comparativo de los Estados de Ingresos de los ejercicios 1989 y 1990 a nivel de previsión inicial ha puesto de manifiesto que este último ha disminuido en un 1,41% respecto al del ejercicio 1989. La causa de dicha disminución radica en un decremento del 82,8% de los Impuestos Indirectos (capítulo II), del 7,21% de las Transferencias Corrientes (capítulo IV) y del 7,17 de Tasas y otros (capítulo III), como se expresa en el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO DE INGRESOS

CAPITULOS	PRESUPUESTO 89	PRESUPUESTO 90	VARIACIONES 1989/90	% INC./DISM. 1989/90
I	1.875.273	4.666.674	2.791.401	148,85
II	1.221.065	210.000	(1.011.065)	(82,80)
III	1.500.000	1.392.429	(107.571)	(7,17)
IV	33.293.328	30.889.804	(2.403.524)	(7,21)
V	20.000	201.000	181.000	905,00
VI	---	---	---	---
VII	13.000	24.000	11.000	84,61
VIII	---	2.000	2.000	E
IX	---	2.000	2.000	E
TOTAL	37.922.666	37.387.907	(534.759)	(1,41)

En el Estado de Gastos de 1990 los créditos iniciales disminuyeron un 1,43% respecto a los del ejercicio 1989. La causa de dicha disminución radica en un decremento del 30,79% de las Compras de Bienes Corrientes y Servicios (capítulo II) y del 21,46% de las Inversiones Reales (capítulo VI), compensada en su mayor parte con un aumento del 28,82% de las Retribuciones del Personal (capítulo I), tal como se expresa en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DE GASTOS

CAPITULOS	PRESUPUESTO 89	PRESUPUESTO 90	VARIACIONES 1989/90	% INC./DISM. 1989/90
I	14.554.628	18.749.342	4.194.714	28,82
II	9.690.000	6.706.000	(2.984.000)	(30,79)
III	3.182.852	2.713.357	(469.495)	(14,75)
IV	835.000	1.066.953	231.953	27,77
VI	8.032.785	6.308.569	(1.724.216)	(21,46)
VII	---	---	---	---
VIII	---	---	---	---
IX	1.627.401	1.834.686	207.285	12,73
TOTAL	37.922.666	37.378.907	(543.759)	(1,43)

En cuanto al procedimiento seguido por la Corporación para la presupuestación de los ingresos, se emplea el recurso a:

1.- Las comunicaciones del Cabildo referidas a los arbitrios que se prevén transferir a la Corporación.

2.- La determinación con un criterio subjetivo del resto de los ingresos que se prevén recaudar.

En relación con los gastos, el procedimiento seguido consiste en:

1.- Declarar partida ampliable todos los créditos consignados en Presupuesto para inversiones y para los que se prevea recibir subvenciones.

2.- La determinación con un criterio subjetivo del resto de los gastos que se prevén realizar.

Ello supone un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.e) de la Ley 39/88, que determina la obligatoriedad de los procedimientos objetivos en la evaluación de los ingresos y gastos. Siendo un dato elocuente de lo deficiente del cálculo el que en el informe del Secretario-Interventor unido al Presupuesto General de 1990 se exprese lo siguiente:

"No obstante el deficiente funcionamiento del servicio de recaudación y el grave retraso de la puesta al día de la contabilidad de ejercicios anteriores producen de hecho un déficit real, que no deja de incrementarse."

En el ejercicio 1989 no se tramitó ningún expediente de modificación de crédito.

El control del crédito disponible se realizó mediante un procedimiento rudimentario, consistente en restar del crédito asignado a una partida concreta el importe de cada una de las facturas que se paga con cargo a ella.

3.2 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO.

Desde el ejercicio 1983 el Ayuntamiento de Agulo ha incumplido lo dispuesto, para cada uno de los años en que estaban en vigor, en las disposiciones siguientes:

- Artículo 693 de la Ley de Régimen Local de 1955.
- Artículo 451 del Real Decreto-Legislativo 781/86.
- Artículo 172 de la Ley 39/88.

Toda vez que desde dicha fecha no ha elaborado ni aprobado la liquidación del Presupuesto, lo que unido a la inexistencia de contabilidad ha imposibilitado la determinación de los gastos e ingresos pendientes del ejercicio anterior y que han de incorporarse al Presupuesto refundido en concepto de Resultas. Pues en este último deben figurar como Resultas de Gastos las obligaciones reconocidas y no satisfechas el último día del ejercicio anterior, debiendo figurar en las Resultas de Ingresos todos los créditos pendientes de cobro y la existencia en caja a 31 de diciembre anterior.

En este sentido, es necesario recordar que la liquidación del Presupuesto se deduce, propiamente, del Libro General de Rentas y Exacciones y del Libro General de Gastos.

Cuando finaliza un ejercicio han de cerrarse las hojas de estos dos Libros, en las que realmente se plasman una especie de cuentas corrientes abiertas a cada concepto presupuestado de ingresos y a cada partida presupuestada de gastos.

Las hojas del Libro General de Rentas y Exacciones llevan, para ser cumplimentado a fin de ejercicio, en relación con cada ingreso presupuestado, un recuadro-resumen de las operaciones realizadas durante el año.

Cuando, al finalizar el año, la Intervención del Ente Local resume, en estos cuadros de los Libros Generales, los datos recogidos en las cuentas de ingresos y gastos contenidas en los mismos, la liquidación del Presupuesto está prácticamente preparada y solo falta traspasar los datos a los impresos especialmente diseñados para su elaboración.

3.3 CONCLUSIONES.

Las profundas debilidades de gestión y control interno se reflejan y afectan de modo importante en este área, pues el Presupuesto es más un documento formal que otra cosa.

Como consecuencia de los errores aritméticos y de transcripción, resulta imposible determinar si el Presupuesto preventivo de 1990 fue aprobado o no con equilibrio presupuestario, aunque debido a la inexistencia de contabilidad y al hecho expresado en el párrafo anterior, la trascendencia de esta circunstancia queda oscurecida.

La no formulación de la liquidación del Presupuesto imposibilita la determinación de las Resultas de Ingresos y Gastos, con lo que ello implica, entre otras cosas la no formulación del Presupuesto refundido. Unido a ello la Corporación desconoce absolutamente su situación económico-financiera, pues no determina ni tan siquiera el superávit o déficit presupuestario.

3.4 RECOMENDACIONES.

Es necesario la elaboración del Presupuesto en base a criterios objetivos, toda vez que el Presupuesto debe constituir la previsión de recursos y empleos a realizar en el período de tiempo que constituye el ejercicio presupuestario a que se refieren.

Se deben evitar a toda costa los errores aritméticos y de transcripción en la tramitación y aprobación de los Presupuestos.

De acuerdo con la Ley 39/88, reguladora de Haciendas Locales, el Presupuesto es la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo puede reconocer el Ente Local y sus Organismo Autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente.

Se recomienda la necesidad de que el Presupuesto de cada ejercicio se liquide en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, así como el que la liquidación sea confeccionada antes del día primero del mes de marzo del ejercicio siguiente. Correspondiendo la aprobación de la misma al Presidente de la Corporación, previo informe de la Intervención.

4.- INGRESOS Y DEUDORES

La inexistencia de registros contables en esta área, así como la no confección y aprobación de la liquidación del Presupuesto, imposibilitan la realización de un

análisis de la presente área, siendo los únicos hechos constatados los siguientes:

1.- Los ingresos proceden de las siguientes fuentes:

a) Un importe muy pequeño proviene de la propia recaudación municipal.

b) Un importe mayor procedente de las transferencias por arbitrios.

c) Correspondiendo el resto a los ingresos por subvenciones.

No siendo posible determinar su importe total ni el porcentaje exacto que representa cada uno de ellos.

2.- La inexistencia absoluta de mandamientos de ingreso, pues en las pocas ocasiones en que éstos han sido confeccionados no figura ninguna firma en ellos ni están numerados.

3.- No se realiza ningún tipo de control o seguimiento sobre los ingresos.

4.- Existe un desconocimiento casi absoluto de los deudores municipales.

4.1 CONCLUSIONES.

La única conclusión posible sobre este área es la que se desprende de la carencia absoluta de control sobre los ingresos de la Corporación, hecho que hemos de considerar de una máxima importancia y que puede dar lugar a la incursión en responsabilidades por parte del personal encargado de su gestión.

4.2 RECOMENDACIONES.

Se recomienda que se respete el proceso contable de los ingresos, que consta de dos fases, el reconocimiento de los derechos o créditos, y el cobro de los mismos. Efectuándose a través de seis fases, a saber:

Fase primera: Presupuesto aprobado.

Contabilización: apertura contabilidad. También incorpora Existencias de Caja y Bancos y Resultados de deudores.

Fase segunda: modificación de previsiones.

Contabilización: por créditos ampliables e ingresos no previstos.

Fase tercera: reconocimiento del derecho.

Contabilización: contraído del deudor por padrón o ingreso directo.

- Se contabiliza en General de Rentas y Exacciones y en Balance.

Fase cuarta: ordenación del ingreso.

Contabilización: expedición del mandamiento de ingreso: no se contabiliza.

Fase quinta: ingreso.

Contabilización: se contabiliza por Interventor y Depositario de forma diferente según sea ingreso por recibo (recaudador), o ingreso directo (depositario).

Fase sexta: control de la ejecución del ingreso.

Contabilización: se efectúa al contabilizar el ingreso.

5.- RECAUDACION

5.1 ORGANIZACION DE LA RECAUDACION.

El servicio de recaudación durante el ejercicio 1989 fue prestado por una recaudadora, funcionaria municipal encargada de la cobranza en vía voluntaria y ejecutiva de los siguientes valores:

- Tasa por suministro de agua.

- Tasa por recogida domiciliar de basuras.

- Tasa por servicios de cementerio.

- Impuesto de Circulación de Vehículos.

- Multas.

- Precio público por entrada de vehículos a través de las aceras (vados).

Aunque es necesario hacer constar que la tasa por suministro de agua, las multas y el precio público por vados llevan varios años sin ser recaudados por acuerdo municipal.

Estando encargada la Delegación de Hacienda de recaudar los tributos siguientes:

- Contribución Territorial Rústica.

- Contribución Territorial Urbana.

- Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales.

- Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas.

En la fiscalización de la organización de la recaudación se han detectado las siguientes deficiencias:

a) En relación con la recaudadora municipal, no existe una adecuada segregación de funciones entre la liquidación y la recaudación, pues la recaudadora es la que liquida los tributos que le corresponde recaudar.

b) El Tesorero-Depositario no ejerce las funciones que le atribuye el Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, en cuanto a Jefe de la Recaudación, pues las liquidaciones tributarias, una vez aprobadas por el Alcalde, vuelven directamente al recaudador sin que el Tesorero-Depositario ejerza ningún control sobre ellas.

c) En la recaudación municipal no existe un adecuado control y archivo de las liquidaciones efectuadas y recaudadas, pues el único control existente es la copia de las mismas que se guarda en el archivo.

d) Las bajas de valores propuestas por el recaudador son aprobadas en todos los casos por el Alcalde y el Tesorero-Depositario, siendo dicha aprobación sobre la relación presentada por el recaudador, sin que exista expediente alguno para las mismas.

e) No se ha localizado el acuerdo municipal de nombramiento del recaudador municipal, ni constan antecedentes sobre la provisión de dicho puesto.

f) La recaudadora municipal no tiene constituida fianza.

g) Las entradas y salidas de valores se han realizado sin los correspondientes mandamientos, lo que ha supuesto una vulneración de lo dispuesto en el artículo 442.5 del Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

h) No se han rendido nunca las cuentas de recaudación por la recaudadora municipal. Este hecho ha supuesto una infracción de lo dispuesto en la Regla 186 de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, aprobada por Decreto 2.260/1969, de 24 de julio.

i) No se realiza control a la recaudadora. Esto se manifiesta tanto en la ausencia de Libros de Recaudación como en la no constitución de la Comisión Liquidadora.

j) Incumplimiento de los plazos de cobros en período voluntario por la recaudadora municipal.

En cuanto a los tributos para los que la Corporación ha optado por no acogerse a lo dispuesto en el artículo

61 de la Ley 21/1986, de 31 de diciembre y artículo 116.1 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y, en consecuencia, viene realizándose el cobro de los mismos por la Administración de Hacienda de su domicilio fiscal, lo rendido por la dependencia de recaudación de la Delegación de Hacienda no es una cuenta de recaudación, por lo que hemos de remitirnos a lo expuesto sobre lo rendido por la recaudadora.

5.2 PERJUICIO DE VALORES.

Como consecuencia de la inexistencia de cuentas de recaudación por parte de la recaudadora municipal, unido a la no prestación de fianza, así como a la manifiesta falta de control del Ayuntamiento y otras debilidades de control interno, la Corporación no ha declarado nunca el perjuicio de valores en ninguno de sus grados.

5.3 CONCLUSIONES.

La ausencia de un sistema de control sobre la recaudación constituye la característica más importante de la organización de la misma, siendo este hecho mucho más grave en el caso de la recaudadora municipal que en el de la Delegación de Hacienda.

En consecuencia, tienen especial interés las anomalías detectadas en la situación y actividad de la primera y entre ellas las siguientes:

- Falta de constitución de la fianza correspondiente.

- No rendición de las cuentas de recaudación.

- Graves debilidades de control sobre la recaudadora, que liquida y recauda a un tiempo.

- Las entradas y salidas de valores se han realizado sin el correspondiente mandamiento. Este hecho es extensivo a todos los valores-recibos, así como la falta de llevanza de Libros Auxiliares de Cuentas Corrientes con la recaudación.

5.4 RECOMENDACIONES.

Cualquier control sobre la recaudación exige que la liquidación de un tributo y su cobranza no sean realizadas por la misma persona. Difícilmente se puede ejercer un control mínimo sobre la recaudación si no existe una segregación entre quien realiza la liquidación y quien la cobra.

Resulta fundamental y necesario que se realice una reorganización de la recaudación y se corrija la anomalía anteriormente señalada. Una segregación de funcio-

nes es, sin lugar a duda, una garantía mínima sobre el control efectivo de la recaudación.

También es necesario y obligatorio la llevanza de los Libros Auxiliares, la rendición y comprobación de las cuentas, la constitución de la fianza correspondiente, que las entradas y salidas de los valores-recibos se realicen a través de sus mandamientos, así como que las bajas de derechos pendientes de cobro sean adecuadamente controladas y aprobadas.

Debe establecerse un procedimiento formal adecuado que controle el cargo a la recaudadora por cada concepto presupuestario y período contable (pliegos de cargo numerados y debidamente autorizados).

Debe establecerse un procedimiento formal adecuado que controle las anulaciones de derechos (Valores) en poder de la recaudadora.

Se deben controlar periódicamente los pendientes de cobro, a nivel de volumen, identificación exacta y relación con los de fechas anteriores.

Se recomienda que todos los documentos susceptibles de causar derechos a favor de la Hacienda Municipal entren por el Registro General del Ayuntamiento, al objeto de garantizar que todos serán liquidados.

Se recomienda, a fin de regularizar la recaudación, la rendición de una cuenta extraordinaria de la gestión recaudatoria, con el fin de comprobar los saldos pendientes de cobro en dicha cuenta y los existentes en la contabilidad principal.

6.- GASTOS Y ACREEDORES

Al igual que en el área de ingresos, la casi inexistencia de registros contables así como la no confección y aprobación de la liquidación del Presupuesto limitan de forma muy importante el análisis del mismo, siendo las deficiencias más relevantes apreciadas las siguientes:

a) La falta de contracción previa de las obligaciones liquidadas. En el Libro General de Gastos en las columnas correspondientes a la data (contraído), saldos pendientes de pago y crédito disponible no figura cantidad alguna.

b) La compra y suministro del material se efectúa con carácter previo al informe del Interventor, por lo que la aprobación del gasto y ordenación del pago es posterior y sobre compras ya realizadas y recepcionadas, lo que, unido a lo expuesto en el punto anterior, da lugar a que la Corporación sobrepase las partidas contempladas en el Estado de Gastos.

c) La totalidad de las funciones en el proceso de gasto y pago que corresponde a la Depositaria las realiza la Intervención, pues la primera solo existe sobre el papel al no ejercer ninguna función de las que le corresponden. Este hecho choca con el principio básico de cualquier sistema de control interno, en cuanto que para la existencia del mismo es necesario que exista una adecuada segregación de funciones.

d) Existe un desconocimiento casi absoluto de los acreedores municipales.

e) Aplicación al Presupuesto corriente de todas aquellas obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores y que deberían figurar en Resultas, inexistentes en el Ayuntamiento de Agulo como consecuencia de la casi inexistencia de contabilidad, lo que supone el incumplimiento de uno de los principios presupuestarios básicos, cual es el de "Temporalidad", que aparece recogido en la Ley 39/88 dentro de los artículos 156, 157 y 172.

De acuerdo con el artículo 156, "los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas quedarán anulados de pleno derecho sin más excepciones que las contenidas en el artículo 163"; se refieren a los casos en los que los remanentes de crédito de Presupuestos cerrados pueden incorporarse al ejercicio inmediato siguiente.

El artículo 157 determina cuáles son las obligaciones que se pueden reconocer con cargo a los créditos del Presupuesto corriente, al decir que son los derivados de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. Sin embargo, es importante destacar que prevé dos excepciones al permitir imputar a los créditos del Presupuesto corriente los "atrasos de retribuciones" y "las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores".

Por último, el artículo 172 establece que "el Presupuesto de cada ejercicio se liquidará el 31 de diciembre el año natural correspondiente" y, "las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configurarán el Remanente de Tesorería".

6.4 CONCLUSIONES.

El control de gastos presenta numerosas deficiencias. Esta característica también resulta de aplicación en lo que se refiere a la fiscalización formal y material del pago.

Debido al erróneo sistema contable utilizado en este área, la Corporación no calcula a 31.12.89 los pendientes de pago que han de pasar a formar parte de las Resultas, no existiendo, por tanto, relación de acreedores a la fecha antes indicada.

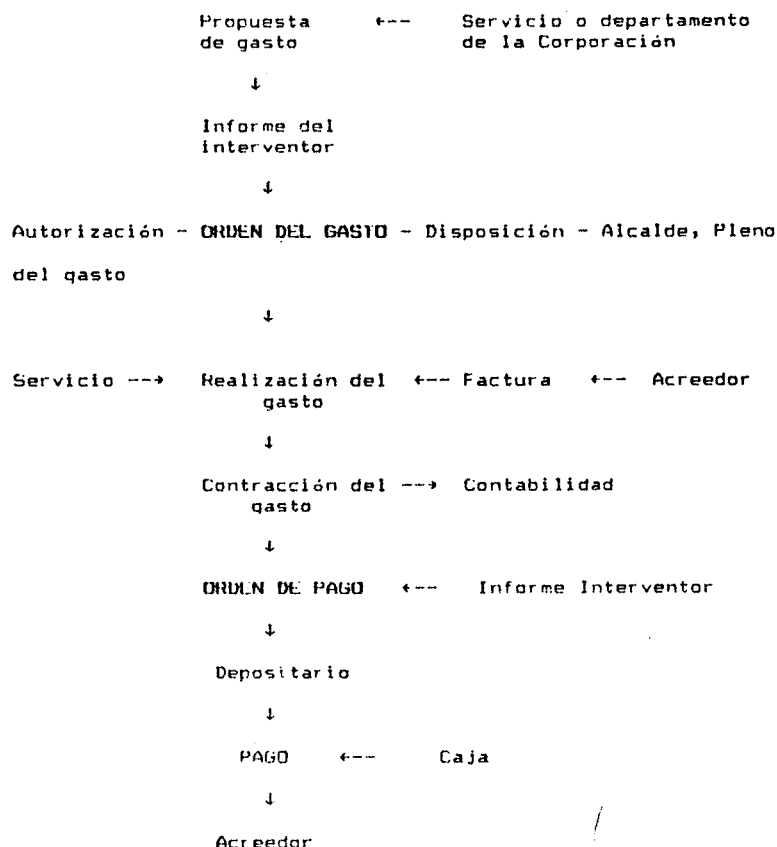
6.5 RECOMENDACIONES.

Se recomienda que se respete el proceso contable de los gastos, en el que existen las nueve fases siguientes:

PROCESO CONTABLE DE GASTOS

FASES	CONTABILIZACION
1. PRESUPUESTO APROBADO.	Apertura contabilidad. También incorpora Resultas de Acreedores.
2. MODIFICACIONES Y AMPLIACIONES DE CREDITO.	Modifica apertura de contabilidad.
3. ORDENACION DEL GASTO.	Corresponde a autorizaciones y disposiciones del Estado. Solo se contabiliza como Retenciones al 31 de diciembre dentro Relación Acreedores.
4. REALIZACION DEL GASTO.	No se contabiliza.
5. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACION.	Contraído del acreedor. Se contabiliza en el Libro General de Gastos y en Balance.
6. ORDENACION DEL PAGO.	Expedición del mandamiento de pago: no se contabiliza.
7. PAGO.	Se efectúa por Intervención al contabilizarse el pago.
8. CONTROL MATERIAL DEL PAGO.	Se efectúa por Intervención y Depositaria.
9. CONTROL MATERIAL DE LA INVERSION.	No se realiza en Administración Local, a diferencia de la del Estado.

En cuanto a los pagos se recomienda que se respete el siguiente circuito administrativo:



7.- Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

Si bien es cierto que el Libro de VIAP no es obligatorio en los municipios menores de 2.000 habitantes, creemos necesario insistir en la gran conveniencia de su llevanza, por los beneficiosos efectos prácticos que conlleva si se hace correctamente.

En el caso del Ayuntamiento de Agulo no existe ningún registro en donde figuren los valores extrapresupuestarios, lo que dificulta el adecuado control y seguimiento de los mismos.

Del análisis de los extractos bancarios se constató que los ingresos de las retenciones correspondientes al I.R.P.F. en el Tesoro Público se produjeron en las fechas adecuadas. En tanto que los ingresos en la Tesorería de la Seguridad Social por las retenciones efectuadas al personal y las cuotas a cargo de la Corporación se produjeron en ocasiones con cierto retraso, como por ejemplo:

Fecha de ingreso	Mes correspondiente	Importe
14.04.89	febrero	124.214 pesetas.

Asimismo, figura en un extracto bancario un asiento de fecha 9.11.89, con la denominación "Seguridad Social junio y septiembre del 89" por importe de 436.229 pesetas.

7.1 CONCLUSIONES.

La inexistencia del Libro de VIAP imposibilita que la Corporación pueda llevar un control y seguimiento adecuado de los fondos extrapresupuestarios.

7.2 RECOMENDACIONES.

La necesidad de llevanza del Libro de VIAP por la positiva repercusión que tendría en la gestión municipal.

8.- TESORERIA

8.1 ORGANIZACION.

El puesto de Tesorero de la Corporación ha sido desempeñado por un Concejil, de conformidad con el artículo 92.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Tradicionalmente, el Tesorero del Ayuntamiento no ha constituido fianza.

Los pagos son efectuados mediante pago en efectivo, cheque nominativo y transferencias bancarias.

El Tesorero prácticamente no desempeña ninguna de las funciones que tiene asignadas por el Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, y que se concretan en:

- el manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad local, y

- la Jefatura de los Servicios de Recaudación.

a) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos comprende:

1) La realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la Entidad.

2) La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

3) Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en Bancos y establecimientos análogos autorizando, junto con el Ordenador de Pagos y el Interventor, los cheques y demás órdenes de pago que se giran contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

4) La formación de los planes y programas de Tesorería distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas.

b) La Jefatura de los Servicios Recaudatorios comprende:

1) El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo los medios necesarios para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados.

2) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.

3) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de tal carácter y autorizar la subasta de bienes embargados.

4) La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

Como consecuencia de la inexistencia del Libro de Caja y la no realización de los arqueos mensuales, ha imposibilitado el análisis de este área. No obstante, durante el proceso de fiscalización se pudo determinar que el seguimiento de la Tesorería se produce sobre los extractos bancarios enviados periódicamente por las enti-

dades bancarias, teniendo abiertas la Corporación nueve cuentas bancarias que presentaban a 31.12.89 los saldos siguientes:

Entidad	C/c nº	Saldo
Bilbao-Vizcaya	0-126-5	574.418 ptas.
Bilbao-Vizcaya	0-844-0	14.769 ptas.
Crédito Local	083800200	23.718 ptas.
Santander	3.452	1.576 ptas.
Santander	306/172	38.856 ptas.
Hispano-Americano	10015313	3.905.647 ptas.
Hispano-Americano	0010206580	142.733 ptas.
CajaCanarias	10031114000028	525.326 ptas.
CajaCanarias	10031114000020	0 ptas.

De ellos, únicamente tuvieron movimiento durante el ejercicio 1989 las cuentas siguientes:

- CajaCanarias (c/c nº 10031114000028).
- Banco de Crédito Local (c/c nº 083800200).
- Banco Hispano-Americano (c/c nº 10015313).

En este sentido, cabría indicar que cuanto mayor sea el número de cuentas bancarias mayor esfuerzo contable y de control se requiere para una gestión adecuada.

En relación con lo anterior, el artículo 175 de la Ley 39/88 dispone:

"La Tesorería de las Entidades locales se registrará por lo dispuesto en el presente capítulo y, en cuanto los sean de aplicación por las normas del título V de la Ley General Presupuestaria."

Por otro lado, el artículo 119 del Real Decreto-Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, recomienda la cancelación de aquellas cuentas para las que se compruebe que no subsisten las razones que motivaron su apertura.

Asimismo, se recomienda la formalización de convenios de Tesorería con las entidades de crédito, que determinen el régimen de funcionamiento de las cuentas, el tipo de interés a que serán retribuidas, las comisiones que se han de pagar y las obligaciones de información que asumen las entidades, todo ello con el fin de conseguir una asignación óptima de los recursos y asegurar el buen funcionamiento del servicio.

8.1 CONCLUSIONES.

El hecho más relevante es la inexistencia de control alguno sobre la Tesorería y que se refleja en la inexistencia de los Libros de Caja y Auxiliar de Bancos, lo

que no hace sino confirmar la profunda desorganización existente en todas las áreas de actividad municipal, lo que conlleva importantes debilidades de control interno.

8.2 RECOMENDACIONES.

Resulta necesario que el Tesorero municipal desarrolle las competencias que tiene asignadas y más concretamente las referidas a este área, pues el mismo tiene a su cargo la custodia y movimiento de fondos.

El Libro de Caja es obligatorio, aunque no principal, para lo que es importante es que se lleve por persona diferente al Interventor, para evitar la peligrosa confusión del Cajero (Tesorero) y del Contable (Interventor). Por tanto, si el Tesorero es un Concejál, lo debe de llevar él o, al menos, un funcionario que no sea el Secretario-Interventor.

9.- PATRIMONIO

9.1 ASPECTOS GENERALES.

En relación con el patrimonio de la Entidad se han observado las deficiencias que se enumeran a continuación:

a) No se lleva el Libro de Inventarios y Balances, siendo la fecha de las últimas anotaciones realizadas en el mismo, la de 1967.

Con posterioridad a dicha fecha figuran unas fotocopias de un Inventario realizado en 1977 pero del que fue imposible obtener su original.

El artículo 86 del Real Decreto-Legislativo 781/86 dispone que "las Entidades locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, del que se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación". Y esta misma obligación es recordada por el Reglamento de Bienes (artículo 17.1 y Disposición Transitoria Segunda).

Estableciendo, asimismo, el Reglamento de Bienes que se incluirán en el inventario todos los bienes y derechos "cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición" (artículo 17.1), marcando la Disposición Transitoria Segunda que "los bienes inmuebles de naturaleza demanial, aunque no sean edificios, también deberán incluirse en el Inventario".

En cuanto a la correlación entre el Inventario de Bienes y el Libro de Contabilidad Principal y obligatorio de Inventarios y Balances, la misma viene plasmada en el artículo 35 del Reglamento de Bienes cuando dice:

"En el Libro de Inventarios y Balances se reflejarán anualmente los bienes, derechos y acciones de la Entidad local y sus alteraciones, así como el activo y pasivo, para determinar el verdadero patrimonio en cada ejercicio económico."

Y en las Reglas 63 y 80 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales cuando se refiere: la primera, al Inventario a principio de ejercicio y la segunda, al resultante de la cuenta, cuando dice en concreto "del inventario a fin de año".

b) Los bienes figurados en las fotocopias del Inventario (correspondiente a 1977) aparecen valorados por su precio de adquisición, sin que se hayan actualizado nunca sus valores. A título de ejemplo podemos citar:

Bien	Valor
Monte denominado "El Hueco"	2.250.000
Edificio dedicado a consistorio	840.000
Cementerio Municipal	335.000

Así podíamos continuar con la totalidad de los bienes, hasta el extremo de que el importe total de los bienes de titularidad municipal tienen un valor de 20.115.645 pesetas.

El artículo 33.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales ordena la anual verificación de la rectificación del Inventario de Bienes de la Corporación Local. Lo que dicho precepto denomina rectificación comprende "las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos", o como dicen las Reglas 63 y 80 de la Instrucción de Contabilidad, "las incautaciones, adquisiciones, cesiones y enajenaciones verificadas durante el año" y el art. 13.1.a) de la Circular de 1 de diciembre de 1958, aumentos y bajas que constituyen las partes segunda y tercera de la cuenta de Propiedades y Derechos.

En el ejercicio de las responsabilidades administrativas encomendadas al Secretario-Interventor, éste ha de:

1.- Anotar en los expedientes, bajo su firma, las resoluciones y acuerdos que afecten a los bienes.

2.- Llevar y custodiar el Inventario de Bienes de la Entidad.

3.- La fiscalización, en los términos previstos en la legislación de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que pueda tener representación financiera o patrimonial.

4.- La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.

5.- La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.

En cuanto a la valoración, la exacta valoración del patrimonio de la Entidad local tiene importancia a efectos de su Inventario de Bienes y del Activo de la cuenta de Administración y, en definitiva, para conocimiento e información de los responsables de la gestión de la Corporación.

Los bienes inventariados han de ser valorados conforme a su valor actual (artículo 86 del Real Decreto-Legislativo 781/86 y artículos 20.g; 21.g; 23.h; 24.c; 25.g del Reglamento de Bienes), a cuyo fin la Regla 63 de la Instrucción de Contabilidad preceptúa que cada cinco años se revisen las valoraciones del activo patrimonial.

Pero esta valoración no tiene mayor trascendencia, ya que el propio Reglamento de Bienes exige que, previamente a la enajenación de bienes patrimoniales, se proceda a la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio (artículo 118).

c) No existe un adecuado control sobre los bienes patrimoniales.

El debido cumplimiento de las funciones que correspondan en relación con los bienes inventariables han de formarse mediante el adecuado control por parte de:

1. La Secretaría, con referencia a los acuerdos, resoluciones y su traslación a la rectificación del Inventario Físico Patrimonial.

2.- La Intervención, mediante la coordinación de la contabilidad presupuestaria con la patrimonial.

Es consecuencia de la exactitud del cumplimiento de dichas funciones la facilidad del conocimiento y control del patrimonio por los órganos de decisión corporativos al inicio, durante el transcurso y al final del ejercicio económico, mediante los acuerdos de aprobación de la rectificación inventarial y de la cuenta del patrimonio, amén de la comprobación que corresponde realizar a los miembros electivos de la Entidad sobre los salientes.

d) Como consecuencia de la inexistencia del Inventario, el Pleno de la Corporación, órgano competente para acordar la aprobación del mismo (artículo 24 del R.B.), no ha podido desarrollar dicha competencia. Lo que imposibilita el que pueda comprobarse y ser aprobado por la Corporación saliente y entrante (artº. 36.2 del R.O.F.), en caso de cambio corporativo, así como el que se pueda levantar, en su caso, acta a efectos de definir responsabilidades (artº. 32 del R.B.).

9.2 CONCLUSIONES.

La ausencia de un sistema de control de los bienes de la Entidad constituye la nota más relevante, por la falta de registros que reflejen las variaciones y el patrimonio de la Corporación.

9.3 RECOMENDACIONES.

Es necesario y obligatorio que se confeccione adecuadamente el Inventario, así como que se lleve el Libro de Inventarios y Balances, pero sobre todo se debe proceder a establecer un adecuado sistema de seguimiento y control del patrimonio.

Se recomienda que el sometimiento y control del patrimonio municipal sea realmente efectivo, pues como consecuencia de no haberse llevado a cabo las rectificaciones anuales del Inventario, dicho control no lo ha sido.

Además, se aconseja la conexión del Patrimonio con la contratación y las soluciones de continuidad de las rectificaciones inventariales anuales, pues su no existencia ha impedido que las variaciones, en más o en menos, hayan tenido el adecuado reflejo e inscripción en el Inventario, afectando a la transparencia y al conocimiento de la situación y vicisitudes de los bienes por los responsables municipales.

La seguridad que proporciona la inscripción en el Registro de la Propiedad se ve afectada por el poco uso y atención que se ha tomado en llevarlos a cabo en base a las facilidades que tienen las Entidades públicas de acceso al amparo de su normativa y de la hipotecaria, por lo que parece prudente el que se proceda a su subsanación.

10.- ENDEUDAMIENTO

10.1 ASPECTOS GENERALES.

Del análisis de este área se desprenden las incidencias que se enumeran a continuación:

a) Las únicas operaciones de crédito vivas durante el ejercicio 1989 corresponden a "Planes Insulares de Obras y Servicios", por lo que fueron concertadas con el Banco de Crédito Local a través del Cabildo Insular de La Gomera, siendo todas ellas anteriores a 1983.

b) Como consecuencia de la antigüedad de las operaciones de crédito antes expuestas y de que con posterioridad a ella no se hayan concertado nuevas operaciones, resulta imposible el definir un flujograma sobre el proceso de endeudamiento, pues no existe un procedimiento establecido.

c) Es imposible realizar un cuadro de endeudamiento, debido a la inexistencia de registros y seguimiento de las operaciones de crédito, efectuándose la previsión presupuestaria de los capítulos III (Intereses) y IX (Variación de Pasivos Financieros) mediante las comunicaciones del Cabildo Insular acerca de los importes anuales de capital e intereses que corresponde abonar a la Corporación, y que para el ejercicio 1989 tuvo entrada dicha comunicación el día 14 de marzo de 1989, lo que supone un retraso muy considerable toda vez que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Ley 39/88, la aprobación definitiva del Presupuesto habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

De esta última comunicación podemos deducir que las cantidades a consignar en el Estado de Gastos de 1989 ascendían (en pesetas) a:

Nº Contrato	Intereses y Comisión	Amortización	Anualidad
8478	448.937	219.131	668.068
61-10339.0	754.328	538.173	1.292.501
61-10581.0	551.981	350.947	902.928
61-11383.0	1.227.606	519.150	1.746.756
TOTAL	2.982.852	1.627.401	4.610.253

d) No contabilización del contraído previo del pago de intereses y capital de las operaciones de crédito, aun siendo datos conocidos desde la comunicación del Cabildo Insular.

10.2 CONCLUSIONES.

La principal conclusión es la manifiesta falta de control sobre las operaciones de crédito vigentes que se refleja en la inexistencia de un libro o registro de las mismas y la no definición de un flujograma de este tipo de operaciones.

El desconocimiento acerca del verdadero grado y nivel de endeudamiento, como consecuencia de la inadecuada contabilización de las obligaciones adquiridas por la Corporación.

La limitación motivada por la no circularización a las entidades de crédito nos impide emitir una opinión sobre la razonabilidad del nivel de endeudamiento de la Corporación.

10.3 RECOMENDACIONES.

Deben emprenderse acciones para fortalecer el control interno, a fin de que la Corporación pueda llevar un control y seguimiento adecuado de las operaciones vigentes.

Se recomienda que en los Presupuestos anuales se incluya un cuadro de deuda viva con un desglose suficiente que permita determinar el total de la anualidad, separando intereses del ejercicio y amortización del principal.

Se recomienda que se cumpla el principio del devengo respecto de los contraídos de obligaciones del ejercicio y el de anualidad presupuestaria para todas las operaciones de crédito.

11.- CONTRATACION

11.1 ANTECEDENTES.

Tanto la Ley como el Reglamento de Contratos del Estado, en los artículos 110 y 111 de la primera y 332 a 339 del segundo, regulan el Registro de Contratos que permite a la Administración el exacto conocimiento de los por ella celebrados, así como de las incidencias que origine su cumplimiento. El Registro referido parece regulado para el control y conocimiento de los contratos de la Administración del Estado y así se deduce de lo dispuesto en el artículo 110.10 del Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, cuando prescribe que en dicho Registro no se inscribirán los de las Corporaciones locales.

En el ámbito local, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953, regulaba y aun regula el "Libro Registro de Contratación" como documento público fehaciente, en el que tenían que inscribirse todas las plicas que se presentaran en los contratos que se fueran a celebrar en forma de subasta, concurso-subasta y concurso, pareciendo lógico que también pudieran anotarse las consultas a realizar en la contratación por concierto directo a que hacen referencia los artículos 117.2 del Real Decreto 3.046/1977 y 118 del Reglamento de Contratos del Estado.

Ante la inexistencia en la Corporación objeto del presente Informe de los registros anteriormente expuestos así como la carencia incluso de un archivo adecuado referido al año objeto de fiscalización, fue del todo imposible obtener ningún expediente de contratación y ni tan siquiera una relación de los mismos. No obstante, con la finalidad de obtener un acercamiento a la realidad municipal en cuanto al número de obras y suministros realizados, se acudió como base documental de carácter indirecto a los Libros de Contabilidad y, dentro de ellos, al General de Gastos, capítulos II y VI.

Como sistema investigador complementario y lógico se acudió al contacto directo con aquellas personas responsables de la contratación administrativa, con la fina-

lidad de conocer las prácticas y usos administrativos seguidos para el control interno de contratos.

La conclusión más importante a la que se llegó, después de dicho análisis, es que la Corporación no ha formalizado expedientes de ningún tipo, pues el único que se nos facilitó correspondía a la obra denominada "Depósito de Agua Potable de los Cordobeses" que, por un importe de 7.000.000 de pesetas, fue subvencionada en virtud de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1988 con cargo al "Fondo de Compensación Interterritorial, y de cuyo análisis se obtuvieron las conclusiones siguientes:

1.- Al tratarse de una subvención concedida en 1988 (el documento AD de la Comunidad Autónoma tiene fecha de diciembre de 1988), la financiación de la obra a ejecutar debió figurar contabilizada a 31.12.88 como derecho liquidado y por tanto contraído, e incorporarse por ello como Resultados de Ingresos en el Presupuesto de 1989. Debiendo haberse incorporado al ejercicio siguiente el crédito necesario para atenderla, como remanente.

2.- Los pagos correspondientes a las certificaciones de obra fueron contabilizados en 1990 con cargo al Presupuesto correspondiente a dicho ejercicio, a pesar de que tenían las fechas siguientes:

- 2 de noviembre de 1989.

- 2 de diciembre de 1989.

- 30 de diciembre de 1989.

3.- En el expediente de contratación no constan trámites esenciales, como, por ejemplo, todos los relativos a las actuaciones preparatorias de contrato.

4.- No obstante, a fin de tratar de determinar el volumen de obras y suministros ejecutados, a continuación se ha intentado determinar de forma aproximada, el importe de los recursos destinados a cada tipo de contratos.

11.2 OBRAS.

El objetivo de este área, y en relación al presente apartado, era la fiscalización de aquellos contratos que se adjudicaron en 1989 o se ejecutaron en dicho ejercicio, aunque no fueron adjudicados durante el mismo.

Como consecuencia de la investigación indirecta llevada a cabo se obtuvieron los siguientes datos deducidos del Libro General de Gastos y aparentemente ejecutados por la propia Administración:

DENOMINACION DE LA OBRA	IMPORTE TOTAL	SUMINISTROS
Convenio INEM.	1.934.262 ptas.	289.499 ptas.
Convenio obras RAM.	440.803 ptas.	287.211 ptas.
Convenio Viceconsejería de Trabajo, Areas Inf.	2.845.855 ptas.	616.351 ptas.
Decto. 34/89. Obras de rem. y rep. del Centro Rural de Higiene.	365.891 ptas.	106.356 ptas.
Conv. Consej. de Turismo y Transportes.	577.285 ptas.	88.285 ptas.

Pero sin que se pueda asegurar que éstos fueron la totalidad de los ejecutados.

En relación con dichas obras, es necesario recordar que deben formalizarse los contratos de suministros correspondientes a la adquisición de materiales, primeras materias y, en general, de todos los elementos elaborados que sean precisos para la ejecución de las obras, siempre que correspondan a bienes adquiridos a un mismo suministrador por un importe superior a 250.000 pesetas.

11.3 SUMINISTROS.

Del análisis del capítulo II del Libro General de Gastos, no fue posible obtener datos debido a la prolijidad de los asientos y a la dificultad de interpretación, no obstante, hemos considerado importante el relacionar en el cuadro siguiente, los créditos asignados al capítulo antes citado y desglosado a nivel de artículos, con la finalidad de obtener una idea acerca de los créditos que se están canalizando por el mismo:

DENOMINACION	ARTICULO	CREDITO ASIGNADO
Dotación ordinaria para gastos oficina.	21	1.500.000
Gastos de inmuebles.	22	760.000
Transportes y Comun.	23	400.000
Dietas, locomoción y traslados.	24	220.000
Gastos especiales para func. de los servicios.	25	3.800.000
Conserv. y repar. ordina- ria de inversiones.	26	2.650.000
Mobiliario, equipo de of. y material inventariable.	27	360.000
TOTAL		9.690.000

12.5 CONCLUSIONES.

Únicamente se ha formalizado un expediente de contratación durante 1989, aunque este carece de determinados trámites administrativos.

En la totalidad de los casos no se ha formalizado

ningún contrato de obras o suministros. No constando tampoco la existencia de contrato con el recaudador ejecutivo.

Asimismo, es necesario manifestar la falta de control interna en la Corporación, hecho éste que imposibilita determinar algo tan elemental como es el número de obras y adquisiciones efectuadas por la Corporación.

12.6 RECOMENDACIONES.

El Ayuntamiento debe ajustarse en materia de contratación a lo dispuesto en el capítulo III del título VI, del Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y demás normas aplicables. Las formalidades y procedimientos de contratación reglamentarios resultan sustantivos, cuando al tratarse de una Corporación local se administran fondos públicos.

En relación con todo lo anteriormente expuesto, es necesario recordar lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento General de Contratos del Estado, al prohibir expresamente la contratación verbal en la ejecución de obras y hacer personalmente responsables a las autoridades y funcionarios que contratan con los empresarios de los pagos derivados del negocio irregular, así como los artículos 208 y 237 del mismo Reglamento al extender su aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos y suministros.

12.- PERSONAL

La plantilla estuvo compuesta, durante el ejercicio 1989, por el siguiente personal:

		FUNCIONARIOS
GRUPO	Nº	DENOMINACION DEL PUESTO
B	1	Secretario-Interventor.
C	1	Administrativo.
D	1	Policia Municipal.
TOTAL	3	
		PERSONAL LABORAL
	Nº	DENOMINACION DEL PUESTO
	1	Peón de limpieza.
	1	Limpiadora.
	1	Peón lect. de contadores.
	1	Ayudante de oficinas.

Durante dicho ejercicio también prestó servicios per-

sonal contratado con carácter temporal, correspondiente a los puestos de trabajo siguientes:

PERSONAL LABORAL TEMPORAL

Nº	DENOMINACION DEL PUESTO
1	Asistente Social.
1	Bibliotecaria.
2	Limpiadora.

En la fiscalización de este área se ha detectado que no existe un registro de personal, lo que conlleva la inexistencia de expedientes individualizados de personal, donde figuran las circunstancias y vicisitudes profesionales de los mismos.

En este sentido, es necesario manifestar que el artículo 15.1 del Real Decreto 1.405/1986 establece la obligatoriedad de constitución por las Administraciones Públicas de los Registros de personal, añadiendo en su punto 2, que cuando las Entidades locales no cuenten con suficiente capacidad financiera o técnica para su constitución las Comunidades Autónomas y Cabildos cooperarán en el mismo.

12.1 CONCLUSIONES.

Las debilidades de control interno detectados en otras áreas de fiscalización aparecen también en ésta y se reflejan en la no existencia de un registro de personal que sirva de base para la reclamación de las retribuciones.

12.4 RECOMENDACIONES.

Se debe crear un registro de personal adecuado, que garantice un conocimiento actualizado y fidedigno del personal al servicio de la Corporación.

Las vacantes contempladas en la plantilla presupuestaria deben ser ofrecidas anualmente dentro de la oferta pública de empleo.

Se debe clasificar la situación y puesto de trabajo a desempeñar por el personal eventual, como medida tendente a una mayor eficacia municipal.

13.- ACONTECIMIENTOS POSTERIORES AL CIERRE DE LAS CUENTAS FISCALIZADAS

Desde el 31.12.89, fecha del cierre del ejercicio objeto de fiscalización, la situación ha permanecido prácticamente inalterable con relación a lo manifestado a lo largo de todo el informe respecto a 1989.

Las graves debilidades de control interno continuaron a lo largo del ejercicio 1990, si cabe agravados por el hecho de que el Libro General de Gastos correspondiente a dicho ejercicio no ha sido ni tan siquiera iniciado, siendo el motivo alegado para justificar esta situación la "falta de tiempo" para ello.

En cuanto a la rendición de cuentas generales, en el ejercicio de 1990, por los motivos antes expuestos, no se ha rendido ninguna ni parece que existan intención de rendirlas, hecho éste además totalmente imposible por la inexistencia de contabilidad.

14.- RECOMENDACIONES FINALES

Ante las graves deficiencias observadas en la contabilidad municipal, materializadas en la inexistencia de los Libros obligatorios así como en la imposibilidad de recuperar la misma debido a la inexistencia de registro alguno, a través del que proceder a su recuperación, toda vez que desde 1983 no se ha realizado control alguno sobre la situación económica municipal, esta Audiencia de Cuentas recomienda que, a la mayor brevedad posible, se acometan las medidas siguientes:

1.- Proceder a un corte contable a 31.12.90, efectuando el cálculo a dicha fecha de las Resultas a incorporar al Presupuesto de 1991. Siendo las operaciones a realizar para su cálculo las siguientes:

1.1. Petición a las entidades bancarias de los saldos existentes en las cuentas abiertas a 31.12.90 a fin de determinar la existencia en caja.

1.2. Determinación de los pendientes de cobro mediante el recurso a:

- La rendición por parte de la recaudadora municipal de las cuentas de recaudación correspondientes a 1990, en la que deberán figurar, claramente expresados, los pendientes de cobro.

- Cálculo, por diferencia entre el importe total de los padrones y las cantidades ingresadas, de los valores pendientes de cobro en poder de la Delegación de Hacienda, teniendo en cuenta las posibles bajas producidas. Esta operación podría obviarse en caso de que la Corporación pudiera obtener una liquidación a 31.12.90 de los valores gestionados por la Delegación.

- Determinación de los importes pendientes de cobro correspondientes a las subvenciones otorgadas.

- Cálculo, mediante el contacto directo con el Cabildo Insular, de los recursos procedentes de la Ley 30/1972 pendientes de cobro.

1.3. Determinación de los pendientes de pago a 31.12.90, mediante el recuento de todos los gastos pendientes de pago a dicha fecha.

2.- La determinación, en la medida de lo posible, de los derechos liquidados y obligaciones reconocidas durante el ejercicio 1991, a fin de proceder, una vez abiertos los Libros Generales, a la contabilización de los "contraídos".

3.- Confección de todos los mandamientos correspondientes a los ingresos y pagos efectuados desde el 1.1.91, así como a la anotación de los mismos en el Libro Auxiliar de Bancos, a cuyo efecto deberá de procederse inmediatamente a su apertura.

4.- Una vez aprobado definitivamente el Presupuesto General de 1991 y, en esa misma fecha, deberán abrirse los Libros obligatorios de Contabilidad contemplados en las Reglas 51 y 66 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, así como los voluntarios que se consideren necesarios, a cuyo fin deben respetarse las operaciones contables de ingresos y gastos, que implican el cumplimiento de las siguientes fases:

a) Operaciones contables en la gestión de ingresos.

a.1) Contabilización de las operaciones de reconocimiento y liquidación de derechos.

a.2) Expedición y contabilización de los Mandamientos de Ingreso.

b) Operaciones contables en la gestión de gastos.

b.1) Ordenación de los gastos.

b.2) Contabilización del reconocimiento y liquidación de obligaciones.

b.3) Ordenación del pago, mediante la expedición y contabilización de los Mandamientos de Pago.

5.- Contabilización en los Libros, de los mandamientos de ingresos y pagos confeccionados desde el 1.1.91 hasta la fecha de aprobación del Presupuesto y a los que se hizo referencia en el punto 3.

6.- En caso de que durante el ejercicio 1991 aparecieran deudores o acreedores no contemplados en las relaciones de deudores y acreedores del punto 1, deberá procederse a su aplicación al Presupuesto corriente. En caso de inexistencia de crédito para atender las obligaciones que surjan durante el ejercicio, deberá procederse a su reconocimiento por el Pleno (artº. 23 del Decreto-Legislativo 781/86).

7.- Se recomienda la llevanza del Libro de VIAP, a fin de poder mantener un control adecuado de los fondos y valores extrapresupuestarios, debiendo procederse previamente a la apertura de dicho Libro, a un recuento de los mismos.

8.- En lo relativo al patrimonio municipal, debe procederse a confeccionar un Inventario actualizado de los bienes y derechos, mediante el recuento material de los mismos, asignándose valores próximos a los del mercado.

Para que la puesta al día de la contabilidad no se demore en el tiempo, se recomienda que se aceleren al máximo posible los trámites de aprobación del Presupuesto General de 1991, a fin de que éste pueda entrar en vigor a la mayor brevedad posible. Debiendo iniciarse las anotaciones contables desde el mismo momento de su aprobación inicial por el Pleno.

En cuanto a la puesta en práctica de estas recomendaciones, esta institución quiere poner de manifiesto su total puesta a disposición de la Corporación en todo lo relativo a la asistencia y apoyo técnico necesario.

Santa Cruz de Tenerife, a 6 de mayo de 1991.- El Presidente, Antonio Márquez Fernández.

NOTA: los anexos que acompañan al informe, integrados por 9 folios, se encuentran a disposición de los Diputados para su consulta en los servicios generales de la Cámara obrando copia de los mismos en cada Grupo Parlamentario.

(Parlamento de Canarias: Registro de Entrada nº 825, de 8 de mayo de 1991).

