



# BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

III LEGISLATURA

---

Año II

19 de Noviembre de 1992

Núm. 117

---

## INDICE

|  |      |
|--|------|
| INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS<br>EN TRAMITE<br>IAC-37      | Pág. |
| INFORME DE FISCALIZACION DEL AYUNTAMIENTO DE FASNIA, EJERCICIOS 1989 Y 1990. | 1219 |

---

### INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

EN TRAMITE

IAC-37

INFORME DE FISCALIZACION DEL AYUNTA-  
MIENTO DE FASNIA, EJERCICIOS 1989 Y 1990.

### PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 4 de noviembre de 1992, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

INFORME DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS  
DE CANARIAS:

**INFORME DE FISCALIZACION.**

Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Fasnia, ejercicios 1989 y 1990.

**Acuerdo:**

En conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 1.-1, 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, se acuerda admitir el Informe de referencia de la Comisión de Presupuestos y Hacienda y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a la Audiencia de Cuentas.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 97. del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, sin inserción de los cuadros anexos al Informe, que quedan a disposición de los Sres. Diputados para su consulta en la Secretaría General de la Cámara.

En la Sede del Parlamento, a 16 de noviembre de 1992.- EL PRESIDENTE, Victoriano Ríos Pérez.

**INFORME DE FISCALIZACION DE LA GESTION ECONOMICO-FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO DE FASNIA CORRESPONDIENTE A LOS EJERCICIOS 1989 Y 1990.**

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 Fasnía (Tenerife), correspondiente a los ejercicios de 1989 y 1990, cuyo Informe fue elevado a definitivo por el Pleno de la Audiencia de Cuentas en sesión celebrada el día 23 de septiembre de 1992.

**INFORME DE FISCALIZACION DEL  
AYUNTAMIENTO DE FASNIA  
(EJERCICIOS 1989-90)**

**INDICE**

- 1.- INTRODUCCION.
- 2.- ORGANIZACION Y CONTABILIDAD.
- 3.- PRESUPUESTOS Y MODIFICACIONES.
- 4.- RESULTAS, DEUDORES Y ACREDITADORES.

- 5.- INGRESOS.
- 6.- GASTOS.
- 7.- OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS (VIAP).
- 8.- TESORERIA.
- 9.- PATRIMONIO.
- 10.- ENDEUDAMIENTO.
- 11.- PERSONAL.
- 12.- CONTRATACION.
- 13.- SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE.
- 14.- ACONTECIMIENTOS POSTERIORES AL CIERRE DE LAS CUENTAS FISCALIZADAS.

**ANEXOS.**

**1.- INTRODUCCION.**

**1.1. JUSTIFICACION.**

El 14 de diciembre de 1990 tuvo entrada en esta Audiencia de Cuentas acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fasnía, de fecha 25 de agosto del mismo año, por el que se solicitaba la realización de la fiscalización contable de la gestión financiera de esa Corporación, así como sobre la legalidad de los pagos realizados, haciendo especial hincapié en las cuentas del suministro de Agua Potable, desde el día 1 de julio de 1987 hasta 1990.

Dicho acuerdo fue elevado al Pleno de la Audiencia de Cuentas en la sesión celebrada el 20 de diciembre de 1990, acordándose, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8. 2 b) de la Ley Territorial 4/89, de fiscalización de los ejercicios 1989 y 1990.

**1.2. CUENTAS Y HECHOS AUDITADOS.**

Han sido objeto de la presente fiscalización los hechos generados en los ejercicios económicos de 1989 y 1990, abarcando tanto los aspectos contables y presupuestarios como los patrimoniales, así como los de organización y control interno existentes en la entidad.

A la fecha del informe, el Ayuntamiento de Fasnía sólo había aprobado uno de los estados que preceptivamente tiene que aprobar, a saber, las liquidaciones de los Presupuestos correspondientes a los ejercicios objeto de fiscalización.

Se encuentran elaborados, aunque sin otro trámite ulterior, las Cuentas de Tesorería y Generales del Presupuesto.

**1.3. OBJETIVOS.**

La actuación a seguir está delimitada por lo estable-

cido en el artículo 6 de la Ley 4/89, que determinan que "en el ejercicio de su fiscalización, la Audiencia de Cuentas controlará el efectivo sometimiento de la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público canario a los principios de legalidad, eficacia y economía".

Sin embargo, las dificultades existentes a la hora de valorar los principios de eficacia y economía en una Corporación local, debido a la inexistencia de objetivos claramente definidos y programas de actuación, así como de la no utilización de una contabilidad de costes, nos obligan a centrar nuestros esfuerzos en dos aspectos:

- El cumplimiento de la legalidad vigentes en materia de gestión de fondos públicos, y
- El sometimiento de la documentación financiera presentada a los principios contables que le son de aplicación.

#### **1.4. ALCANCE Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA.**

Aunque la fiscalización se ha centrado en los ejercicios económicos de 1989 y 1990, en el presente informe se emite opinión sobre la situación económica, financiera y contable a 31 de diciembre de 1990.

El trabajo se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas de auditoría del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Organos Públicos de Control Externo españoles y públicos en el B.O.C. nº 114, de 28 de agosto de 1991.

Queremos agradecer la colaboración prestada por el personal del Ayuntamiento que ha facilitado, en gran medida, la realización del presente trabajo.

#### **1.5. REALIZACION DEL TRABAJO.**

El trabajo de campo se inició el 13 de febrero de 1992 en la sede del propio Ayuntamiento y concluyó el día 1 de abril de 1992, con la elaboración del Proyecto de informe, en la sede de la Ayuntamiento y concluyó el día 1 de abril de 1992, con la elaboración del Proyecto de informe, en la sede de la Audiencia de Cuentas.

El equipo humano ha estado compuesto por dos ayudantes de auditoría, dirigidos por un técnico-auditor.

#### **1.6.- DESCRIPCION DE LA ENTIDAD.**

El municipio de Fasnia está localizado en la Isla de Tenerife, situado dentro de ella en la comarca natural de Abona, que se extiende desde el borde exterior de las Cañadas hasta la costa.

Ocupa una extensión de 45'10 km<sup>2</sup>, lo que representa el 2'22% de la superficie de la Isla.

Es, junto con el Rosario, el municipio que más habitantes ha perdido.

La limitada economía se basa en la agricultura de medianía.

#### **1.7. CONCLUSIONES GENERALES.**

En nuestra opinión, dada la importancia de las limitaciones e incidencias que se comentan a lo largo del informe, los estados presentados por el Ayuntamiento de Fasnia no reflejan razonablemente la situación económica, financiera y contable de la Corporación a 31 de diciembre de 1990.

En segundo lugar, la ausencia de registros patrimoniales nos impide emitir una opinión sobre la situación patrimonial a la fecha antes indicada.

Por otra parte, en el ejercicio de la actividad económico-financiera hemos apreciado algunas infracciones de la normativa vigentes 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.- ORGANIZACION Y CONTABILIDAD.**

##### **2.1. ORGANIZACION GENERAL.**

El Ayuntamiento de Fasnia carece de un organigrama explicativo de su situación organizativa; el organigrama que se muestra a continuación ha sido confecionado por el equipo de fiscalización a partir de las entrevistas realizadas con el personal del Ayuntamiento, aunque se pudo observar que, en ocasiones, era desconocida la verdadera dependencia orgánica.

En lo que afecta a normas de carácter interno reguladoras de la distribución de competencias, funciones y responsabilidades, se carece de las mismas.

Los Organos de Gobierno han estado constituidos por el Ayuntamiento Pleno, los Tenientes de Alcalde y el Alcalde. No constando que durante los ejercicios objeto de fiscalización se efectuará delegación alguna a favor de los concejales.

En cuanto a Comisiones Informativas, estuvieron constituidas las siguientes:

- Cultura, Deportes y Bienestar Social.

- Población, Territorio, Personal, Régimen de Funcionamiento de los Organos, Educación, Cultura, Servicios Sociales y Participación Ciudadana.

- Bienes, Servicios, Obras, Urbanismo, Contratación y Sanidad.

- Especial de Cuentas y Remanentes para asuntos de Economía y Hacienda.

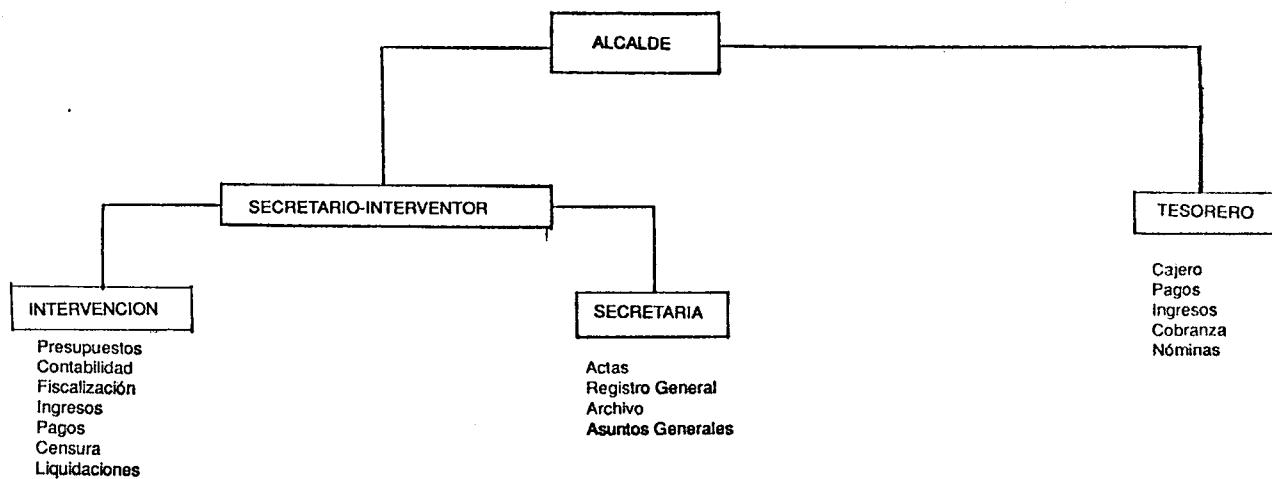
Habiéndose acudido con excesiva asiduidad a la inclusión en el orden del día de las sesiones plenarias de

asuntos no dictaminados previamente por la comisión informativa correspondiente, lo que fue solventado en cada caso mediante la ratificación por el Pleno de la misma.

El Municipio está integrado en:

1.- El Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife.

2.- El Consorcio de Prevención, Extinción de incendios y Salvamento de la Comarca Sur de la Isla de Tenerife.



## 2.2. LIBROS Y REGISTROS CONTABLES.

El Ayuntamiento de Fasnia, para los ejercicios auditados de 1989 y 1990, con las limitaciones y comentarios realizados a lo largo del presente apartado sobre su contenido y llevanza y, en particular, lo relativo a los contraídos previos, ha cumplido con los principios que contempla la Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, por lo que se refiere a la llevanza de los libros principales de contabilidad, salvo en lo que afecta al de Inventarios y Balances.

En la Instrucción de Contabilidad (Reglas 51 y siguientes) el sistema contable estaba concebido básicamente para conocer la situación del presupuesto en cada momento y la liquidación del mismo que es a lo que estaban obligadas, en los ejercicios antes indicados, las Corporaciones locales, pero ninguna disposición establecía un auténtico Plan de Cuentas, por cuanto la presentación de éstas obedecía a la propia estructura presupuestaria y, en este sentido, ha procedido el Ayuntamiento al formular y proceder su contabilidad.

La dependencia encargada de este cometido ha sido, como así está establecido la Secretaría-Intervención.

Los libros empleados han sido los de carácter obligatorio siguientes:

- Diario de Intervención de Ingresos.
- Diario de Intervención de Pagos.
- Libro de Arqueos.
- General de Rentas y Exacciones.
- General de Gastos.
- Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.
- Caja.

Los dos primeros representan el flujo del movimiento de fondos, con su reflejo mensual en el libro de Arqueos y los dos Generales actúan como libros Mayo-

res, con destino al control de los créditos presupuestarios y al conocimiento del desarrollo de los conceptos o partidas, tanto de los cobros y pagos, como de los derechos y obligaciones que son reconocidos y los saldos disponibles. Sus cifras finales, después de su depuración, determinaron la liquidación del ejercicio. El de valores independientes y auxiliares del presupuesto es un libro Mayor; utilizado para registrar sistemáticamente las anotaciones de las cuentas extrapresupuestarias, tratándose de cuentas materiales con entradas y salida cuyo saldo puede ser cero o deudor, pero nunca acreedor. El último de ellos es un libro obligatorio, aunque no principal y que ha de ser comparado con los Diarios de Intervención para control mutuo y como garantía de la exactitud de los datos del de Arqueos.

Resulta anómalo el hecho de no haberse utilizado el libro de Inventarios y Balances a pesar de su naturaleza obligatoria.

Los libros antedichos se han llevado en forma tradicional, manualmente, y con técnica un tanto rudimentaria: no están confeccionados en todas sus partes ni cumplimentados todos los espacios y columnas reglamentarias y no se refleja en ellos adecuadamente las cifras correspondientes a las liquidaciones del ejercicio, presentando múltiples tachaduras y enmiendas.

No han sido llevados los Registros de Mandamientos de Pago e Ingreso, así como tampoco libro de contabilidad auxiliar alguno, lo que ha supuesto la existencia de un control interno deficiente sobre el proceso contable, en perjuicio, claro está, de la función fiscalizadora que compete a la Intervención.

No se ha reflejado en los libros referenciados un auténtico contraído, funcionando, únicamente el principio de caja, no el del devengo; los asientos contables, han obedecido a los échos con incidencia en caja, anotándose en ocasiones, simultáneamente, en las columnas de contraído con idénticas cantidades.

No parece haber existido un línea clara de responsabilidad en las actividades relacionadas con las existencias en efectivo, que no han recaído en el Tesorero, función desempeñada por un Concejal que no desempeñó ninguna de las funciones asignadas en el Real Decreto 1174/1987. Los recuentos y conciliaciones de saldos bancarios han corrido a cargo de otros funcionarios no asignados específicamente a la Tesorería y han carecido del rigor necesario como consecuencia de la no apertura del libro auxiliar de bancos.

En cuanto a los gastos, se dejan sentir los efectos del escaso control sobre los contraídos, no han existido rigurosas relaciones de acreedores, habiéndose procedido con carácter general a la realización de los pagos con

anterioridad a la formalización y contabilización de los correspondientes mandamientos de pago, por lo que las relaciones de acreedores se han elaborado a partir del recuento de las facturas pendientes de pago a la fecha de liquidación del ejercicio. Cuando se ha procedido al reconocimiento de obligaciones por el Pleno sin existencia de dotación presupuestaria, a lo que se ha acudido con demasiada habitualidad, su aplicación contable se ha producido sin la simultánea o previa tramitación del correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito, lo que ha motivado que con demasiada frecuencia se hayan imputado a Presupuesto corriente pagos que debieron serlo de acreedores de ejercicios precedentes.

No se ha tramitado expediente alguno de adquisición de suministros para aquellos gastos que por sus características así lo requerían.

De los documentos contables se deduce que no se han respetado las fases de ordenación del gasto y del pago, ni tampoco las fases intermedias como los informes preceptivos, las recepciones de materiales y suministro contratados. Existe constancia de haberse realizado los pagos a los perceptores correspondientes, pero la justificación no siempre se ajusta a lo prescrito en la Instrucción de Contabilidad.

En el aspecto formal de la llevanza de los libros de contabilidad, en los Diarios no consta de anotación de la contabilidad preventiva, es decir, las previsiones presupuestarias y su modificaciones, no habiéndose añadido al finalizar el ejercicio las Resultas por capítulos. En el de VIAP figuran abiertas multitud de subrúbricas, no agrupadas por rúbricas, muchas de ellas de gran antigüedad y sin movimiento alguno durante años.

En los reintegros de pagos y, en relación con la prueba efectuada sobre 5 mandamientos de ingreso correspondientes a los mismos (nº 1.072 a 1.076), se desprende que los mismos no correspondieron a auténticos reintegros. Siendo su expedición consecuencia de la contabilización en las partidas 223.3 "limpiezas, calefacción, ventilación, alumbrado, agua, seguros y otros gastos de inmuebles", 257.6 "suministro de agua, gas y electricidad" y 259.1 "Otros gastos especiales de funcionamiento" de pagos por encima de los créditos asignados a las mismas, pues para solventar dicha situación se procedió a la anulación de los primeros asientos figurados en ellas mediante la contabilización de reintegros inexistentes que como consecuencia no produjeron ingreso material de fondos alguno. Habiéndose procedido en el ejercicio siguiente al reconocimiento por el Pleno sin existencia de dotación presupuestaria de las obligaciones correspondientes a dichos pagos, así como a la expedición de los correspondientes mandamientos sin salida material de fondos. Este hecho es consecuencia del nulo control existente sobre los contraídos.

La Corporación no tiene definidos los procedimientos administrativo-contables básicos, lo que ha conducido a actuar, en muchas ocasiones, sin la reflexión oportuna, impidiendo conocer las incidencias habidas con los débitos y créditos de distinta naturaleza.

### 2.3. CUENTAS GENERALES.

En el examen de las cuentas se ha constatado la elaboración de las Cuentas Generales del Presupuesto y de Tesorería correspondientes a los ejercicios auditados, aunque los mismos no fueron tramitados ni aprobados por el Pleno de la Corporación.

No se ha podido constatar la rendición de las Cuentas de VIAP y Administración del Patrimonio. Este hecho supone una infracción de lo dispuesto en la Regla 74 de la I.C. 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.

En este sentido, el artículo 141.e) del Decreto Legislativo 1091/1988 (Ley General Presupuestaria) establece que constituye una infracción no rendir las cuentas reglamentariamente exigidas.

### 2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se recomienda la elaboración y aprobación de unas normas reguladoras de la distribución de competencias, funciones y responsabilidades.

Debería estudiarse la oportunidad de proceder a una adecuada delegación de funciones, elemento importante en la racionalización y simplificación del proceso de gasto, al mismo tiempo que un buen principio de organización.

Se recomienda establecer una clara organización funcional de la Corporación, tratando de que la misma sea adecuadamente entendida por el personal.

En cuanto a las cuentas, se recomienda la rendición y aprobación por el Pleno de todas las cuentas preceptivas.

En cuanto a los libros obligatorios es necesario destacar la necesidad de apertura y llevanza del Libro de Inventarios y Balances, con la finalidad de conseguir una actualización del inventario de Bienes y su aprobación inicial. En lo que se refiere a los libros auxiliares, se deben abrir todos aquéllos que sean necesarios para una adecuada gestión y control y, en concreto, el Auxiliar de Bancos, pues este último ha de permitir un adecuado control y seguimiento de la Tesorería municipal.

En los libros Generales de Rentas y Exacciones y Gastos, de carácter obligatorio, la contabilización de los contraídos no se ha efectuado en la forma establecida en las Reglas 58.3 y 59.3 de la I.C., incumpliendo la obligación de registrar los actos en el momento del reconocimiento y liquidación de obligaciones y derechos, siendo preciso la definición y utilización uniforme de criterios contables.

Debe procederse a la definición de los procedimientos administrativo-contables fundamentales: compras, nóminas, pagos y cobros y confección de documentos contables, con las tareas a realizar por cada funcionario, delimitando sus funciones y responsabilidades.

## 3.- PRESUPUESTOS Y MODIFICACIONES

### 3.1. PRESUPUESTOS DE 1989 y 1990.

Los Presupuestos aparecen aprobados con gran retraso en relación al calendario establecido en el artículo 112.4 de la Ley 7/85, lo que dio lugar a la prórroga automática de los mismos durante el período transcurrido hasta su aprobación definitiva, en la que se prorrogaron la totalidad de los créditos iniciales del Presupuesto del ejercicio precedente, sin que se tuviera en cuenta que la misma no puede afectar a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con créditos y otros ingresos específicos o afectados.

Dichas aprobaciones se realizaron por unos importes de 63.604.149 ptas. para 1989 y 73.712.718 ptas. para 1990, adaptándose en cuanto a su estructura a la Orden del Ministerio de Administración Territorial de 14 de noviembre de 1979 y acomodándose sus gastos a la doble clasificación económico-funcional, aunque se produjeron errores en cuanto a la clasificación funcional de algunos gastos.

Del análisis efectuado sobre los documentos que integran los Presupuestos se desprende que al de 1989 no se unió la documentación siguiente:

- Relación de puestos de trabajo que se propone integren la plantilla de la Entidad, con sus retribuciones.

- Certificación de los conceptos e importe de las deudas que sean exigibles a la Entidad en el ejercicio y cualesquiera otros gastos forzosos.

- Certificación de los ingresos percibidos en el año 1987, y en un período comprendido al menos de los seis primeros meses de 1988, por cada uno de los recursos comprendidos en el proyecto.

- Certificación de los ingresos y créditos anulados y las habilitaciones y suplementos de crédito acordados en 1987.

- Bases utilizadas para el cálculo del reconocimiento de los recursos que se arbitran por primera vez, caso de haberlos.

- Estado detallado de los elementos de coste de aquellas actividades o servicios que se financien mediante tasas.

- Detalle de las características de las operaciones de crédito que se prevean.

En cuanto al de 1990 y en relación con las bases de ejecución, se desprende la no regulación en las mismas de los niveles de vinculación jurídica de créditos que, al ser potestativos por parte de la Corporación, es en este documento donde deben reflejarse, y cuya trascendencia será analizada en el apartado referido a modificaciones de crédito.

No habiéndose dejado constancia en los expedientes de tramitación de la remisión de los Presupuestos a las Administraciones del Estado y Comunidad Autónoma.

La evolución de gastos e ingresos presupuestarios se muestra en el cuadro siguiente:

#### EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTARIOS

(en miles de ptas.)

|                   | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>89 s/88</u> | <u>1990</u> | <u>90 s/89</u> |
|-------------------|-------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| Ing. (líquidados) | 81.655      | 114.144     | 39'8           | 129.683     | 13'6           |
| Gast. "           | 77.021      | 98.189      | 27'5           | 113.021     | 15'1           |

En números índices

|                | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>1990</u> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos (liq) | 100         | 139'8       | 158'8       |
| Gastos (liq)   | 100         | 127'5       | 146'7       |

CUADRO N° 1

Aunque las cifras contempladas en estos cuadros han de tomarse con ciertas reservas, pues se alejan en cierta medida de lo que debió de ser la auténtica ejecución presupuestaria, tal como se expone en otras áreas del presente informe, puede contemplarse en el cuadro nº 1 que los ingresos han crecido en mayor proporción que los gastos.

Así, en 1989 y respecto a 1988, crecen los ingresos en un 39'8%, mientras que los gastos lo hacen sólo en un 27'5%; en 1990, sin embargo, el incremento es del 13'6% y 15'1%, respectivamente, en relación al ejercicio anterior.

Puede observarse que en ambos ejercicios se produjeron superávit en la ejecución presupuestaria.

El cuadro nº 2 refleja la composición, en porcentajes, de los gastos. De su análisis se desprende que el mayor porcentaje corresponde a los gastos de personal, aunque con una fuerte disminución en el ejercicio 1989 seguida de una ligera recuperación en el de 1990. En cuanto a la amortización de la deuda y su coste se observa una clara disminución de su peso entre ejercicios, debido a una política de contención del endeudamiento.

#### COMPOSICION DE LOS INGRESOS (%)

|                     | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>1990</u> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| Impt. directos      | 10'2        | 6'2         | 6'9         |
| " indirectos        | 9'4         | 6'1         | 11'8        |
| Tasas y otros ing.  | 34'2        | 46'6        | 32'8        |
| Transf. corrientes  | 43'8        | 29'1        | 37'5        |
| Transf. capital     | 0           | 10          | 7'3         |
| Pasivos financieros | 0           | 0           | 0           |
| Otros (6, 8, 5)     | 2'4         | 2           | 3'7         |
| -----               | -----       | -----       | -----       |
|                     | 100         | 100         | 100         |

#### CUADRO N° 3

Respecto a los ingresos, cuya distribución se muestra en el cuadro nº 3, se detecta lo siguiente:

- Pérdida de importancia relativa de los impuestos directos.
- Importante oscilación en la participación de los impuestos indirectos al igual que sucede con las tasas e ingresos y las transferencias corrientes.
- Las transferencias de capital en el origen de los recursos mantienen una presencia desigual.
- El resto de los ingresos tienen una participación casi testimonial y referida exclusivamente a los ingresos patrimoniales.

En cuanto a la capacidad de generación de ahorro, el ahorro bruto, entendido como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza, muestra una importante oscilación entre ejercicios, con un fuerte incremento en el ejercicio 1989 seguido de una disminución en el de 1990 (cuadro nº 4).

**AHORRO BRUTO GENERADO**  
 (En miles de ptas.)

|                | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>1990</u> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos (liq) | 40.864      | 62.708      | 57.354      |
| Gastos (liq)   | 31.670      | 36.314      | 42.061      |
| -----          | -----       | -----       | -----       |
| Ahorro Bruto   | 9.194       | 26.394      | 15.293      |

CUADRO N° 4

Si continuamos con este análisis y nos fijamos en el ahorro neto, que se calcula deduciendo del ahorro bruto el gasto aplicado a las variaciones de pasivos financieros y que nos muestra la capacidad de generar recursos en el Presupuesto para dedicarlos a inversión, se observa (cuadro nº 5), al igual que en el bruto, una importante oscilación, aunque presentando volúmenes importantes en relación con el volumen del Presupuesto, debido en gran parte a la limitada presencia de la devolución de la deuda.

**AHORRO NETO GENERADO**  
 (en miles de ptas.)

|                    | <u>1988</u> | <u>1989</u> | <u>1990</u> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ahorro Bruto       | 9.194       | 26.394      | 15.293      |
| Variac. de Pasivos |             |             |             |
| financieros        | 1.923       | 1.109       | 760         |
| -----              | -----       | -----       | -----       |
| Ahorro Neto        | 7.271       | 25.285      | 14.533      |

CUADRO N° 5

**3.2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.**

El Ayuntamiento de Fasnia en el ejercicio 1989 no efectuó modificación de crédito alguna.

En cuanto al de 1990, hubo un acuerdo plenario aprobando un suplemento de crédito, por importe de 1.500.000 ptas.

El detalle es como sigue:

**AUMENTOS**

| <u>Denominación</u>                           | <u>Partida</u> | <u>Importe</u>   |
|---|----------------|------------------|
| Dietas a Tribunales                           | 124.1          | 152.210          |
| Gastos de oficina                             | 211.1          | 150.000          |
| Conservación y reparación de inmuebles        | 223.3          | 243.984          |
| Servicio de comunicaciones                    | 234.1          | 164.390          |
| Material técnico y especial                   | 254.6          | 200.000          |
| Combustible, materiales auxiliares,etc.       | 256.6          | 200.000          |
| Otros gastos especiales de funcionamiento     | 259.7          | 115.000          |
| Conservación y reparaciones ordinarias        | 261.6          | 124.416          |
| Equipamiento Centro de la 3 <sup>a</sup> Edad | 271.7          | 150.000          |
| <hr/>   |                |                  |
| <b>TOTAL .....</b>                            |                | <b>1.500.000</b> |

**BAJAS**

| <u>Denominación</u>  | <u>Partida</u> | <u>Importe</u> |
|--|----------------|----------------|
| Sueldos, grados, trienios, pagas extraordinarias. Personal funcionario | 111.1          | 754.602        |
| Jornales, horas extr. Personal laboral                                 | 161.1          | 745.398        |

**RESUMEN**

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| Importe de los aumentos ..... | 1.500.000 |
| Importe de las bajas .....    | 1.500.000 |

El expediente incluye el acuerdo plenario de aprobación y la publicación en el B.O.P., sin que haya dejado constancia del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 37 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril y que vienen referidos, a los aspectos de necesaria acreditación, en el expediente.

Sin embargo, el aspecto más importante del presente apartado se refiere a la no utilización de las posibilidades que permite el artículo 153.2 de la Ley 39/88 en relación con la vinculación jurídica de los créditos y que constituye una gran novedad en relación con la normativa anterior. La finalidad de esta innovación es la de dis-

minuir la necesidad de recurrir a formalizar continuos expedientes de modificación presupuestaria, determinando el artículo antes indicado que los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación del Estado por lo que, aunque las bases de ejecución no lo hubieran contemplado, se pudo acceder a lo establecido en el artículo 59.2 de la Ley General Presupuestaria.

### 3.3. ANALISIS DE LA LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS.

#### 3.3.1. Resultado presupuestario.

La liquidación del Presupuesto del ejercicio 1989 presenta un resultado presupuestario de 15.955.805 pesetas de superávit, según se deduce del anexo nº 1.

Las magnitudes que componen el citado resultado presupuestario son:

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| Caja Presupuestaria a 31.12.89 .....  | 9.341.258    |
| Derechos pendientes de cobro.....     | 58.488.173   |
| Obligaciones pendientes de pago ..... | <51.873.626> |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO ....15.955.805**

o lo que es lo mismo:

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| Derechos liquidados .....    | 114.144.488  |
| Obligaciones liquidadas..... | <98.188.683> |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO ....15.955.805**

La aportación a ese superávit de los ejercicios cerrados (1988 y anteriores) es el siguiente:

|   |              |
|---|--------------|
| Derechos liquidados de Resultas.....      | 44.436.765   |
| Obligaciones liquidadas de Resultas ..... | <39.802.660> |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO DE  
RESULTAS .....4.634.105**

Siendo, por tanto el desglose del resultado presupuestario el siguiente:

|  |            |
|--|------------|
| Resultado presupuestario originado en 1989 | 11.321.700 |
| Resultado presupuestario originado en 1988 |            |
| y anteriores .....                         | 4.634.105  |

**SUPERAVIT .....15.955.805**

La liquidación del ejercicio 1990 presenta un resultado presupuestario de 16.662.610 ptas. de superávit, según se deduce del anexo 2º.

Las magnitudes que componen el citado resultado son:

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| Caja Presupuestaria al 31.12.90 ..... | 20.428.681   |
| Derechos pendientes de cobro .....    | 59.908.083   |
| Obligaciones pendientes de pago ....  | <63.674.154> |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO ....16.662.610**

o lo que es lo mismo:

|                              |               |
|------------------------------|---------------|
| Derechos liquidados .....    | 129.683.139   |
| Obligaciones liquidadas..... | <113.020.529> |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO ....16.662.610**

La aportación a ese superávit de los ejercicios cerrados (1989 y anteriores) fue positiva, tal como se desprende de la liquidación del ejercicio 1989.

Siendo por tanto, el desglose del resultado presupuestario el siguiente:

|  |            |
|--|------------|
| Resultado presupuestario originado en<br>1990.....               | 706.805    |
| Resultado presupuestario originado en 1989<br>y anteriores ..... | 15.955.805 |

**SUPERAVIT PRESUPUESTARIO ....16.662.610**

#### 3.3.2. Consideraciones que afectan significativamente al resultado presupuestario.

Ciertas cuestiones desarrolladas en otros capítulos de este informe tienen una repercusión significativa sobre el resultado presupuestario, como son:

1.- Fondos en cuentas operativas de ingresos procedentes de la recaudación y cuyo cobro no está considerado presupuestariamente.

2.- Irrealidad de los derechos y obligaciones contabilizados pendientes de cobro y pago.

3.- Reconocimiento de obligaciones sin existencia de dotación presupuestaria.

4.- Canalización de ingresos y gastos de naturaleza presupuestaria a través de VIAP.

1) fondos en cuentas operativas de ingresos procedentes de la recaudación cuyo cobro no está considerado presupuestariamente.

Como se indica en el área de Recaudación, la Corporación no mantiene abierta cuenta restringida de recaudación alguna, por lo que los ingresos procedentes

de la recaudación son depositados en cuentas operativas y cuyo importe no ha sido estimado por el equipo de fiscalización debido al deficiente control existente en la Tesorería municipal y a los objetivos marcados en la presente fiscalización.

La no imputación de estos ingresos al Presupuesto en el que se han generado supone, según el criterio de esta Audiencia de Cuentas, un diferimiento de ingresos recaudados de un ejercicio al siguiente.

**2) Irrealidad de los derechos y obligaciones contabilizados pendientes de cobro y pago.**

Tal como se indica en el área de Resultas, Deudores y Acreedores, los derechos pendientes de cobro que se obtienen de las liquidaciones del Presupuesto no guardan relación directa con los que se desprenden de las cuentas de recaudación, figurando al mismo tiempo contabilizados valores prescritos que deberían haberse dado de baja en cuenta. En cuanto a las obligaciones pendientes de pago, no todas ellas obedecen a suministros efectuados, obras ejecutadas y servicios prestados.

**3) Reconocimiento de obligaciones sin existencia de dotación presupuestaria.**

La Corporación acude con demasiada asiduidad al reconocimiento de obligaciones sin existencia de dotación presupuestaria.

Al Presupuesto de 1990 se aplicaron por este procedimiento 7.413.873 ptas., en tanto que al de 1991 lo fueron por un importe de 7.796.841 ptas., lo que supone el traslado de obligaciones de un ejercicio al siguiente.

La relación de estas obligaciones, obtenida de la información suministrada por la Corporación figura en el anexo nº 7.

**4) Canalizaciones de ingresos y gastos de naturaleza presupuestaria a través de VIAP.**

El tratamiento como extrapresupuestarios de múltiples conceptos que no tienen tal naturaleza supone sustraer del Presupuesto ingresos y gastos de naturaleza presupuestaria y que, por tanto, este último no refleje la totalidad de los fondos que deberían figurar en él.

No se ha realizado una estimación del ajuste financiero, habiéndose efectuado el análisis de este hecho en el área correspondiente.

**3.3.3. Cuantificación de las diferencias detectadas.**

A continuación se exponen las diferencias referidas a contabilización presupuestaria, detectadas en este trabajo.

No son todas las que pudieron haber surgido, sino únicamente aquéllas que han podido ser detectadas en los ejercicios de fiscalización.

**A. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO 1989.**

|   |              |
|---|--------------|
| Resultado Presupuestario según la Corporación .....               | 15.955.805   |
| Diferencias detectadas (1).....                                   | <13.177.829> |
| <br>Superávit presupuestario del ejercicio 1989 según la ACC..... | 2.777.976    |
|   |              |

**B. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO 1990.**

|  |              |
|--|--------------|
| Resultado presupuestario según la Corporación .....              | 16.662.610   |
| Diferencias detectadas (1).....                                  | <22.788.244> |
| <br>Déficit presupuestario del ejercicio 1990 según la ACC ..... | <6.125.634>  |
|  |              |

(1) El detalle de las diferencias se encuentra analizado en el área de Resultas, Deudores y Acreedores.

No se ha tenido en cuenta el efecto producido por el reconocimiento de obligaciones sin existencia de dotación presupuestaria por ser cantidades que se arrastran de un ejercicio al siguiente, presentando importes similares y que afectan a la totalidad del período objeto del informe.

**3.4. Conclusiones y Recomendaciones.**

Se deben acometer las medidas oportunas a fin de que el Presupuesto sea aprobado por el Pleno de la Corporación antes del 31 de diciembre del ejercicio anterior, con el fin de no incurrir en defectos procedimentales en dicha materia.

Las cifras recogidas en las liquidaciones de los Presupuestos de 1989 y 1990 no reflejan con exactitud la actividad económico-financiera, pues además de que en los Presupuestos no se recogen la totalidad de los ingresos y gastos de cada ejercicio, ya que una parte de los mismos se aplica a valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto, los derechos y obligaciones pendientes de cobro y pago figurados en las mismas no se ajustan a la realidad. Por tanto, la liquidación del Presupuesto debe efectuarse con los datos reales de lo que ha sido la ejecución presupuestaria, pues el no hacerlo así lo único que provoca es el desconocimiento de la situación económico-financiera de la Corporación.

Se recomienda que en los expedientes de modificación de créditos se cumpla, dentro de las posibilidades

de la organización administrativa, municipal, la formación de expedientes de modificación de créditos en sus diferentes modalidades.

Por último, que en la prórroga automática del Presupuesto se cumpla la normativa vigente respecto de los créditos prorrogables.

#### 4.- RESULTAS, DEUDORES Y ACREDITORES

##### 4.1. RESULTAS DE INGRESOS, DEUDORES.

El trabajo efectuado en el presente apartado se centró, fundamentalmente, en el análisis de las relaciones de deudores que se acompañaban en las liquidaciones de los Presupuestos de 1989 y 1990, con el objeto de determinar su fiabilidad. Para ello se procedió a efectuar un cruce entre los derechos pendientes de cobro de los capítulos I, II y III de la liquidación, así como los incluidos en Resultas y cuyo origen se remonta a los mismos, con los figurados en las cuentas de gestión recaudatoria, habiéndose obtenido los datos que figuran en el cuadro siguiente:

#### ESTADO COMPARATIVO DE DERECHOS PENDIENTES DE COBRO (Capítulos I, II y III)

| <u>Ejercicio</u> | <u>Liquidación</u> | <u>Cuentas</u>     | <u>Diferencia</u> |
|------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
|                  | <u>Presupuesto</u> | <u>Recaudación</u> |                   |
| 1989             | 14.381.693         | 6.723.243          | 7.658.450         |
| 1990             | 41.370.095         | 12.175.451         | 29.194.644        |

#### CUADRO Nº 6

En el que se puede observar al existencia de unas diferencias en los ejercicios 1989 y 1990 por importes de 7.658.450 ptas. y 29.194.644 ptas., respectivamente, que se producen no solamente en los derechos procedentes de ejercicios anteriores sino también en el corriente y prácticamente en todos los conceptos, teniendo origen el importante incremento de la diferencia entre ejercicios a la defectuosa confección en el último de ellos de la relación nominal de deudores, en la que se incluyeron como pendientes de cobro en poder del Consorcio de Tributos valores que en dicho ejercicio y en el anterior figuraban sin cargar al mismo.

De los conceptos figurados en las cuentas de recaudación de los ejercicios 1989 y 1990 están prescritos por sus fechas de contrafido, sin que exista constancia documental de haberse interrumpido la prescripción, los valores siguientes:

#### VALORES PRESCRITOS EN CUENTAS DE RECAUDACION (Capítulos I, II y III)

| <u>Ejercicio</u> | <u>Concepto</u>           | <u>Importe</u> |
|------------------|---------------------------|----------------|
| 1989             | Contribuciones especiales | 400.195        |
| 1990             | Contribuciones especiales | 400.195        |

#### CUADRO Nº 7

Del resto de conceptos tributarios no incluidos en cuentas de recaudación y figurados en las relaciones de deudores de 1989 y 1990, los prescritos ascienden a 21.313.432 ptas. en 1989 y 9.887.076 ptas. en 1990. La relación de estos conceptos figura en el anexo nº 3.

En cuanto al resto de conceptos no tributarios incluidos en las relaciones de deudores de 1989 y 1990, resultan incobrables, por irrealizables, un total de 736.814 ptas. y 237.391 ptas., respectivamente. La relación figura en el anexo nº 4.

En el cuadro nº 8 se ha formulado el resumen de las incidencias que afectan a los derechos pendientes de cobro y puestos de manifiesto en el presente área. Del

mismo se deduce que el pendiente de cobro real estimado a 31 de diciembre de 1989 y 1990 ascendía a 28.379.286 ptas. y 20.188.777 ptas., respectivamente, debiendo tenerse en cuenta que en estas últimas cifras se encuentran incluidos derechos que, aunque en principio son realizables, por las mismas razones antes expuestas no se recaudaron nunca.

Esto significa la existencia de una diferencia, a la baja, entre los derechos pendientes de cobro que figuran en las liquidaciones de 1989 y 1990 y las calculadas por esta Audiencia de Cuentas de 30.108.891 ptas. y 39.719.306 ptas., respectivamente, que afectan directamente, reduciendo el resultado presupuestario de cada uno de esos ejercicios.

#### ESTADO RESUMEN DE INCIDENCIAS EN LOS PENDIENTES DE COBRO

( en pesetas )

| EJERCICIO | LÍQUIDACION<br>PRESUP. (1) | DIFERENCIA<br>RECAUDACION (2) | DERECHOS PRESCRITOS<br>RECAUDAC. (3) | RESTO DERECHOS<br>PRESCRITOS (4) | DERECHOS<br>IRREALIZABLES<br>(5) | PTE. COBRO REAL<br>ESTIMADU<br>(1-2-3-4-5) |
|-----------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--|
| 1.989     | 56.486.173                 | 7.658.450                     | 400.195                              | 21.313.432                       | 736.814                          | 28.379.282                                 |
| 1.990     | 59.908.083                 | 29.194.644                    | 400.195                              | 9.887.076                        | 237.391                          | 20.188.777                                 |

(1) Derechos pendientes de cobro según la Liquidación del Presupuesto.

(2) Diferencia obtenida en el cuadro nº 6.

(3) Derechos prescritos figurados en Cuentas de Recaudación ( cuadro nº 7 ).

(4) Derechos prescritos no figurados en Cuentas de Recaudación.

(5) Derechos irrealizables no incluidos en Cuentas de Recaudación.

(6)=(1)-(2)-(3)-(4)-(5).

#### CUADRO Nº 8

#### 4.2. RESULTAS DE GASTOS. ACREDITORES.

Al igual que en el anterior, en el presente apartado el trabajo se centró en determinar la realidad de las obligaciones pendientes de pago figuradas en las relaciones de acreedores que se acompañaban en las liquidaciones de los Presupuestos de 1989 y 1990, verificando si los mismos respondían efectivamente a obras realizadas, entregas efectuadas o servicios prestados. Este trabajo estuvo plagado de dificultades por la práctica inexistencia de expedientes que soportaron dichos pendientes de pago, aunque en el intento de acercarnos a la realidad de los mismos se pudo comprobar, sin que sean necesariamente la totalidad, que figuran indebidamente contabilizados y, por tanto, deben ser objeto de rectificación, los

contraídos relacionados en el anexo nº 6, que afectan a los dos ejercicios objeto de fiscalización, y cuyo importe total es de 16.931.062 ptas.

#### 4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La liquidación del Presupuesto debe efectuarse con los datos reales de lo que ha sido la ejecución presupuestaria, pues el no hacerlo así lo único que provoca es el desconocimiento de la situación económico-financiera de la Corporación.

Se aconseja efectuar un inventario de los valores pendientes de cobro de las Resultas existentes, al objeto de proceder a ejecutar las acciones siguientes:

1.- Efectuar las comparaciones contables oportunas y, posteriormente, ajustar las diferencias que pudieran surgir entre las Resultas y los pendientes de cobro de la gestión recaudatoria. Adicionalmente, se recomienda que se proceda a la revisión exhaustiva de los valores pendientes de cobro a 31 de diciembre, circunstancia que permitirá efectuar la conciliación y cuadre recomendado.

2.- Asimismo, que la actuación revisora profundice sobre la situación de los valores pendientes de cobro a fin de que se instruyan, a través del Recaudador, los expedientes de bajas que correspondan, con objeto de depurar las resultas pendientes de cobro.

## 5.- INGRESOS

### 5.1. ASPECTOS GENERALES.

Las previsiones del Presupuesto en el estado de ingresos se realizan en base a los ingresos del ejercicio anterior y a la aprobación de nuevas ordenanzas fiscales o modificación de las vigentes, así como a las modificaciones de las bases imponibles, habiéndose presupuestado algunos ingresos por encima de las posibilidades reales de realización.

En cuanto a la planificación financiera cabe destacar la elaboración y aprobación durante el ejercicio 1989 de las ordenanzas reguladas de los ingresos de naturaleza tributaria y precios públicos, en base a lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley 39/88.

### 5.2. ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS Y LIQUIDADOS.

En los datos reflejados en el cuadro nº 9 y referidos al ejercicio 1990 se observa que los ingresos ordinarios

cubren el 92'7% de todos los recursos generados, constituyendo las Tasas y otros ingresos junto con las Transferencias corrientes las dos fuentes más importantes de financiación, con el 32'9% y 37'5% respectivamente de la totalidad del contraido. Siguen en importancia los Impuestos indirectos con el 11'8%; la totalidad de estos recursos proceden del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Los Impuestos directos sólo aportan el 6'9%; estos recursos se dividen en impuestos sobre el producto o la renta e impuestos sobre el capital. Entre los primeros sobresalen el Impuesto sobre bienes inmuebles y las Licencias fiscales y, entre los segundos, el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos. Los recursos correspondientes al Impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras fueron contabilizados indebidamente en el capítulo III y dentro de él en el concepto correspondiente a las Licencias urbanísticas.

La valoración de los rendimientos del patrimonio municipal tienen una participación del 3'6%.

Los recursos contraídos por operaciones de capital propiamente dichos (capítulos VI y VII) ascienden al 7'3% del total de los recursos del ejercicio y provienen, en su totalidad, de las transferencias recibidas.

Las operaciones financieras (capítulos VIII y IX) no tienen participación alguna en los ingresos.

El desarrollo de la gestión económico-financiera ha alcanzado en los ingresos contraídos niveles de cumplimiento próximos a las consignaciones presupuestarias definitivas, salvo en algunos conceptos como el Impuesto sobre bienes inmuebles, Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos y Licencias urbanísticas.

Las previsiones de ingresos se han cumplido en un 92%. Conviene señalar que el nivel de cumplimiento de los Presupuestos en orden a los ingresos tributarios y no tributarios de los capítulos I, II y III, ha sido del 80%.

ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS Y LIQUIDADOS  
( En miles de Ptas. )

| CONCEPTO                       | PREVISIÓN INICIAL (1) | MODIFICACIONES (2) | DEFINITIVOS (3) | DERECHOS LIQUIDADOS (4) | ESTRUT: CONTRAIDO X | NIVEL EJECU.X | RECAUDACIÓN LIQUIDA (5) | NIVEL DE REALIZACIÓN X | PENDIENTE (6)=(4)-(5) |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|---------------------|---------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| CAP.º RESULTAS                 | 67.830                | -----              | 67.830          | 67.830                  | 100,0               | 26.780        | 38,5                    | 41.050                 |                       |
| OPERACIONES CORRIENTES (I / V) |                       |                    |                 |                         |                     |               |                         |                        |                       |
| CAP. I IMP. DIRECTOS           | 6.313                 | -----              | 6.313           | 4.205                   | 6,9                 | 67,9          | 2.869                   | 66,9                   | 1.415                 |
| CAP. II IMP. INDIRECTOS        | 7.217                 | -----              | 7.217           | 7.315                   | 11,8                | 101,4         | 5.148                   | 70,4                   | 2.167                 |

|  |                |       |                |                |              |             |               |             |               |
|--|----------------|-------|----------------|----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| CAP. III TASAS Y OTROS                           | 26.292         | ----- | 26.292         | 20.321         | 32,9         | 77,3        | 13.459        | 66,2        | 6.863         |
| CAP. IV TRANSFERENCIAS                           | 26.500         | ----- | 26.500         | 23.176         | 37,5         | 87,5        | 19.263        | 83,1        | 3.913         |
| CAP. V INGRESOS PATRIMONIALES                    | 2.390          | ----- | 2.390          | 2.256          | 3,6          | 94,4        | 2.256         | 100,0       | -----         |
| <b>OPERACIONES DE CAPITAL<br/>( VI / VII )</b>   |                |       |                |                |              |             |               |             |               |
| CAP. VI ENAJ. INV. REALES                        | -----          | ----- | -----          | -----          | -----        | -----       | -----         | -----       | -----         |
| CAP. VII TRANSFERENCIAS                          | 5.000          | ----- | 5.000          | 4.500          | 7,3          | 90,0        | -----         | -----       | 4.500         |
| <b>OPERACIONES FINANCIERAS<br/>( VIII / IX )</b> |                |       |                |                |              |             |               |             |               |
| CAP. VIII VAR. ACT. FINAN.                       | -----          | ----- | -----          | -----          | -----        | -----       | -----         | -----       | -----         |
| CAP. IX VAR. PAS. FINAN.                         | -----          | ----- | -----          | -----          | -----        | -----       | -----         | -----       | -----         |
| <b>TOTAL INGRESOS ( 0/IX )</b>                   | <b>141.542</b> | ----- | <b>141.542</b> | <b>129.683</b> | <b>100,0</b> | <b>91,6</b> | <b>69.775</b> | <b>53,8</b> | <b>59.908</b> |

CUADRO N° 9

### 5.3. REALIZACION DE LOS CONTRAIDOS.

Los grados o niveles de realización de los ingresos (capítulos 0 a IX), en relación con las cantidades contraídas, aparecen con porcentaje sensiblemente inferiores a las contempladas en el apartado anterior. Así, la recaudación general alcanza un nivel de sólo el 53'8% de los derechos reconocidos y liquidados; únicamente la recaudación por Ingresos patrimoniales alcanza el 100%, encontrándose el resto por debajo del 84%, decreciendo ostensiblemente en los ingresos que componen la gestión tributaria propia (Capítulos I a III), que es sólo del 67'3%. Por lo que se refiere a las cantidades pendientes de cobro de ejercicios anteriores (Capítulo 0), el grado de realización se ubica en un porcentaje del 39'5%, porcentaje muy exiguo que pone de manifiesto la inviabilidad de cobro de muchos de los valores que integran las resultas de ingresos.

Consecuencia de los niveles de realización de los contraídos, han sido las cantidades que al finalizar el ejercicio han quedado como pendientes de cobro y que suponen el 46'2% sobre la totalidad de los derechos reconocidos y liquidados.

Conviene significar que los superávits o déficits presupuestarios, esto es, las diferencias, en más o en menos, entre derechos contraídos y obligaciones reconocidas en el ejercicio económico, dicen poco a cerca de una gestión eficiente por parte de la Corporación. Son los niveles de ejecución y realización del Presupuesto de ingresos, esencialmente los tributarios, y la consecución de los objetivos logrados con economicidad lo que realmente pone de manifiesto la eficiencia de la gestión, estando el Ayuntamiento de Fasnia lejos de los niveles óptimos, sobre todo en lo referido a los niveles de realización presupuestaria.

### 5.4. ANALISIS DE LAS ORDENANZAS FISCALES.

Con fecha 21 de diciembre de 1989, una vez aprobadas definitivamente, fueron publicadas en el B.O.P. las nuevas ordenanzas fiscales que por virtud de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 39/88 debían serlo con anterioridad al 1 de enero de 1990, así como las ordenanzas reguladoras de precios públicos, siendo la relación de todas ellas la siguiente:

- Ordenanza reguladora del precio público por prestación del servicio de abastecimiento de agua.
- Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.
- Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.
- Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de cementerio municipal.
- Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por expedición de documentos.
- Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles.

Efectuando un análisis sobre las mismas es necesario poner de manifiesto los siguientes aspectos:

- 1.- En relación con la Ordenanza reguladora del precio público por prestación del servicio de abastecimiento de agua.

En el artículo 3 se establece la responsabilidad solidaria en la obligación del pago de los propietarios de los inmuebles en el caso de que estén arrendados o cedidos, lo que supone una extensión excesiva del contenido del artículo 44 de la Ley 39/88 que en los supuestos de prestación de servicios considera obligado al pago a quienes se beneficien de dichos servicios, sin que sea de aplicación a este punto lo establecido al respecto en la Ley General Tributaria por no tratarse de un ingreso de naturaleza tributaria.

En el artículo 13 se establece la privación del suministro al abonado siguiéndose el procedimiento establecido en el artículo 84 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas. Este hecho está en contradicción con la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1989 que destaca la inaplicabilidad de dicho artículo a la suspensión de los suministros de agua, por lo que se puede estimar que no existe posibilidad de cortar el suministro de agua por impago, aún cuando pudiera ser autorizado por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, pero es que, además, los Ayuntamientos no tienen, ni precisan, esta facultad porque disponen de resortes legales para la efectividad del cobro, que es el procedimiento de apremio, mediante el cual pueden llegar al embargo de bienes y derechos del deudor.

Además, no cabe duda que el carácter esencial del servicio de abastecimiento de agua obliga a extremar el cuidado de todos los casos en que, como la suspensión del suministro, tienden a privar al vecino de un servicio que no sólo tiene derecho a utilizar, sino a exigir su prestación, según el artículo 18.1.g) de la Ley 7/85.

En el artículo 15 se determina que la clasificación de las infracciones y sanciones se regulará por lo establecido en la Ley General Tributaria y el Real Decreto 2631/1985 sobre procedimientos para sancionar las infracciones tributadas, lo que supone desconocer el hecho de que los precios públicos son ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria, por lo que dichas disposiciones no le son de aplicación al quedar circunscritas, como su propio nombre indica, exclusivamente a los ingresos tributarios.

2.- En relación con la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

En el artículo 6.b) se establece que tendrá la condición de sujeto pasivo "la persona en cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate", lo que supone extender el contenido del artículo 107.b) de la Ley 39/88 que determina exclusivamente "la persona que constituye o transmite el derecho real de que se trate". Suponiendo ello el incumplimiento de la Ley General Tributaria que en el artículo 10 determina que se re-

gularizan en todo caso por Ley la determinación del sujeto pasivo, por lo que en ningún caso la Ordenanza fiscal puede hacer una interpretación diferente a la de la Ley 39/88 que en el artículo 107 define los sujetos pasivos, y sólo ellos pueden quedar obligados tributariamente frente a la Administración Municipal por el impuesto, sin que pueda haber otros responsables que ellas.

3.- En relación con la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras.

En el segundo párrafo del artículo 6 se establece el procedimiento de determinación de la base imponible con un criterio que entra en contradicción con lo dispuesto en los artículos 103.1 y 104.2 de la Ley 39/88, lo que supone el desconocimiento del artículo 10 de la Ley General Tributaria que establece una reserva de Ley con la determinación de la base imponible de los tributos.

En el desarrollo del trabajo correspondiente al presente apartado se pudo comprobar que una vez terminadas las construcciones, instalaciones u obras el Ayuntamiento no ha procedido en ningún caso a la modificación de la base imponible en base al coste real de lo efectivamente ejecutado por el contribuyente, lo que supone la inexistencia de liquidaciones definitivas y el incumplimiento del artículo 104.2 de la Ley 39/88.

4.- En relación con las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas de cementerio municipal y expedición de documentos, no se tiene en consideración la existencia de exenciones subjetivas que, si bien la Ley 39/88 no prevé, puede defenderse su establecimiento si se tiene en cuenta que el artículo 24.3 señala que para determinar la cuantía de las tasas se tendrá en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes.

#### 5.5. ORGANIZACION DE LA RECAUDACION.

El servicio de recaudación durante los ejercicios 1989 y 1990 fue prestado por el Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife.

Teniendo asumida la Corporación directamente la recaudación en período voluntario de las liquidaciones de ingreso directo y en las que no se produjo, durante los ejercicios objeto de fiscalización, pase alguno a vía ejecutiva como consecuencia del abono por los contribuyentes de la totalidad de ellas en voluntaria.

En el procedimiento seguido por la Corporación para la liquidación y efectividad de los recursos que constituyen la hacienda local, se comprobó la ausencia de fiscalización de los padrones correspondientes a ingresos de derecho público.

En Tesorería no figuran abiertos los libros de cuentas corrientes en voluntaria ni ejecutiva con la recaudación, lo que imposibilita el adecuado control de la misma.

#### 5.6. CUENTAS DE RECAUDACION.

El análisis de las cuentas se ha centrado sobre la rendida en el ejercicio 1990, toda vez que la correspondiente a 1989 fue objeto del informe de revisión documental que sobre dicho ejercicio ya efectuó y remitió a la Corporación esta Audiencia de Cuentas. Las deficiencias más importantes observadas son las siguientes:

- Se ha rendido con un gran retraso respecto al plazo establecido por el Decreto 3.697/1974, que en su artículo 3º 1 dispone que los recaudadores están obligados a rendir cuentas de su gestión, siempre que las autoridades así lo exijan, y de modo regular en el mes de enero de cada año.

- Aparecen como pendientes de cobro múltiples valores con una antigüedad superior a 5 años, y que, por aplicación de lo dispuesto en la Ley General Tributaria, se encuentren prescritos.

- No se produce ingreso alguno en múltiples conceptos con antigüedad inferior a 5 años, debiendo procederse a un análisis y, en su caso, depuración de los mismos.

- En referencia a la gestión recaudatoria en período voluntario, los ingresos obtenidos representan un 60'4% respecto de los cargos efectuados, lo que se estiman como un porcentaje no muy elevado.

Respecto al expediente de tramitación de la Cuenta, no figura trámite alguno, toda vez que el Pleno de la Corporación acordó delegar en el Consorcio la totalidad de las competencias que sobre esta materia correspondían al Ayuntamiento, delegación que esta Audiencia de Cuentas considera no ajustada a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 39/88.

#### 5.7. INCIDENCIAS OBSERVADAS.

Las principales incidencias detectadas en el procedimiento de ingresos son:

- La inexistencia de un registro de contribuyentes.
- Los padrones de agua y basura carecen de indicación alguna a cerca del D.N.I., N.I.F. o C.I.F.
- La casi totalidad de los ingresos correspondientes a transferencias de capital se canalizan por VIAP.
- Los mandamientos de ingresos figuran en gran número sin soporte documental alguno.

#### 5.8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Debe procederse a un análisis de las Ordenanzas aprobadas en el sentido manifiesto en la presente área.

La estimación de los ingresos que hayan de dotar el Presupuesto debe realizarse en cantidad no superior en su rendimiento en el último ejercicio, con las excepciones que se produzcan de incrementos de tarifas o las impositivas.

Se recomienda que las transferencias de capital de otras Administraciones operen a través del capítulo VII de Ingresos, en lugar de efectuarlo a través de VIAP.

Deben encontrarse esfuerzos en la consecución de información fiscal precisa para la formación de un Registro de contribuyentes.

La Intervención debe proceder a la fiscalización de todos aquellos actos que supongan el reconocimiento de derechos para la Corporación.

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

Se recomienda la actuación de la Comisión liquidadora que ha de profundizar sobre la situación de los valores pendientes de cobro declarando los correspondientes perjuicios de valores. Adicionalmente, se recomienda que se proceda a una regularización de las Résultas pendientes de cobro del Libro General de Rentas y Exacciones.

#### 6.- GASTOS.

##### 6.1. ESTRUCTURA DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS.

Del análisis de cuadro nº 10 se observa que los gastos corrientes suponen el 68'8% del total de gastos del ejercicio de 1990. Dentro de ellos los destinados a gastos de personal representan el 36% en tanto que en la compra de bienes corrientes y servicios la inversión asciende al 25'5%, con una alta participación en ella de las obligaciones derivadas de la adquisición de agua.

En cuanto a las transferencias, las corrientes suponen el 4'5% del contraido total, en tanto que las de capital ascienden al 10'1%, correspondiendo éstas a las transferencias derivadas de la ejecución del Plan Insular de Obras y Servicios. Los gastos financieros de intereses habidos durante el ejercicio suponen el 2'9% sobre el total de gastos del ejercicio liquidado.

Dentro de las operaciones de capital, las inversiones reales alcanzan el 19'8%.

Los gastos por operaciones financieras (capítulos VIII y IX) suponen el 1'2%, con una nula participación de los activos financieros.

**ESTRUCTURA DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS**

(EN MILLES DE PESETAS)

| CONCEPTO                                   | PREVISION<br>INICIAL (1) | MODIFIC.<br>(2) | PREVISION<br>DEFINITIVA<br>(3)=(1)+(2) | OBLIGACIONES ESTRUCTURA<br>LIQUIDADAS CONTRAIDO |              | NIVEL DE<br>EJECUCION % | PAGOS<br>LIQUIDOS (5) | NIVEL<br>REALIZACION % | PAGOS<br>FACIO<br>(6)=(4)-(5) |
|--|--------------------------|-----------------|--|---|--------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|
|  |                          |                 |  | CONTRAIDO                                       | EJECUCION %  |                         |                       |                        |                               |
| CAP. 0 RESULTAS                            | 51.874                   | -----           | 51.874                                 | 51.874  | -----        | 100,0                   | 5.246                 | 10,1                   | 46.628                        |
| <b>OPERACIONES CORRIENTES<br/>( 1/4 )</b>  |                          |                 |  |   |              |                         |                       |                        |                               |
| CAP. I RETRIB. PERSONAL                    | 28.679                   | (1.348)         | 27.331                                 | 21.998  | 35,9         | 80,5                    | 21.998                | 100,0                  | -----                         |
| CAP. III COMP.BIEN. Y SERV.                | 16.913                   | 1.348           | 18.261                                 | 15.572  | 25,5         | 85,3                    | 15.208                | 97,7                   | 364                           |
| CAP. III INTERESES                         | 1.761                    | -----           | 1.761                                  | 1.761   | 2,9          | 100,0                   | -----                 | -----                  | 1.761                         |
| CAP. IV TRANSFERENCIAS                     | 3.055                    | -----           | 3.055                                  | 2.730   | 4,5          | 89,4                    | 2.230                 | 81,7                   | 500                           |
| <b>OPERACIONES DE CAPITAL<br/>( 6/7 )</b>  |                          |                 |  |   |              |                         |                       |                        |                               |
| CAP. VI INVERS. REALES                     | 16.345                   | -----           | 16.345                                 | 12.126  | 19,8         | 74,2                    | 4.664                 | 38,5                   | 7.462                         |
| CAP. VII TRANSFERENCIAS                    | 6.200                    | -----           | 6.200                                  | 6.200   | 10,1         | 100,0                   | -----                 | ---                    | 6.200                         |
| <b>OPERACIONES FINANCIERAS<br/>( 8/9 )</b> |                          |                 |  |   |              |                         |                       |                        |                               |
| CAP. VIII VAR. ACT.FINAN.                  | -----                    | -----           | -----                                  | -----   | -----        | -----                   | -----                 | -----                  | -----                         |
| CAP. IX VAR.PAS.FINAN.                     | 760                      | -----           | 760                                    | 760   | 1,2          | 100,0                   | -----                 | -----                  | 760                           |
| <b>TOTAL GASTOS ( 0/9 )</b>                | <b>125.587</b>           | <b>-----</b>    | <b>125.587</b>                         | <b>113.021</b>                                  | <b>100,0</b> | <b>89,9</b>             | <b>49.346</b>         | <b>43,7</b>            | <b>63.675</b>                 |

CUADRO N° 10

## 6.2. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

### 6.2.1. Ejecución del Presupuesto definitivo.

El Presupuesto inicial ha sido modificado durante el ejercicio, aunque al tratarse de una transferencia no ha supuesto elevación alguna del mismo.

El desarrollo de la gestión económico-financiera ha alcanzado niveles de contraídos próximos a las consignaciones presupuestarias definitivas.

Los gastos contraídos representan un 90% de las consignaciones.

### 6.2.2. Realización de los contraídos.

Los grados o niveles medios de realización de los pagos (capítulos 0 a IX), en relación con las cantidades contraídas, aparecen con porcentajes sensiblemente inferiores a los contemplados en el apartado anterior.

Así la relación entre pagos líquidos y obligaciones reconocidas y liquidadas alcanza un 43'7%. Siendo los gastos de personal los que reflejan mayores niveles de realización, ocupando el polo opuesto los gastos de variaciones de pasivos financieros e inversiones reales, con porcentajes del 0% y 38'5% respectivamente, aunque hay que tener en cuenta que el primero de ellos parte de un importe muy reducido.

Consecuencia inmediata de los grados o niveles de realización de los contraídos, a que se alude en el apartado anterior, han sido las cantidades que al finalizar el ejercicio han quedado como pendientes de pago, que suponen un 56'3% sobre el montante de las obligaciones contraídas, lo que pone de manifiesto la existencia de problemas de tesorería.

### 6.3. INCIDENCIAS OBSERVADAS.

En lo que se refiere a las incidencias más relevantes apreciadas en el presente área deben citarse:

1) Como ya se expuso en el área de sistema contable, una de las deficiencias se refiere a la falta de contratación previa de las obligaciones reconocidas y liquidadas, procediéndose únicamente a la contabilización al final de ejercicio de un contraido general, no siempre coincidente con los importes realmente pendientes de pago.

2) El procedimiento de gasto seguido consiste en la petición directa al proveedor, sin otro trámite previo, para que una vez recibida la factura proceda a la ordenación del gasto y pago, al contraido de la obligación y al pago de la misma. Aunque, en ocasiones, el pago es anterior a la confección y contabilización del mandamiento de pago.

Suponiendo ello el desconocimiento de lo establecido con carácter general en la I.C. que establece el proceso tipo siguiente:

- Preparación y propuesta por el servicio.

- Intervención fiscalizadora y crítica.
- Ordenación del gasto.
- Contratación.
- Liquidación del importe.
- Ordenación del pago.
- Pago propiamente dicho.

La inexistencia de informe previo a la ordenación del gasto sobre la consignación presupuestaria suficiente para atenderlo supone el desconocimiento durante la ejecución presupuestaria de los expedientes de gasto en curso, así como el que se adquieran bienes y servicios por importe superior a las consignaciones presupuestaria, que son llevadas al Presupuesto del ejercicio siguiente mediante el reconocimiento de obligaciones por el Pleno sin existencia de dotación presupuestaria.

3) La totalidad de las funciones que en el proceso de gasto y pago corresponden a la Tesorería las realiza la Intervención, al no desarrollar la primera ninguna función de las que tiene asignadas.

4) A la fecha del presente informe figuran acumulados en la corporación un volumen importante de mandamientos de pago por importe de 1.727.231 ptas., correspondientes al ejercicio 1990, sin contabilizar y que en ocasiones superan el contraido general efectuado a fin de dicho ejercicio, siendo su relación, una vez acumuladas por partidas la siguiente:

| <u>Partida</u>      | <u>Denominación</u>            | <u>Importe</u> | <u>General</u> |
|---------------------|--------------------------------|----------------|----------------|
| 421.1               | Aportación a Consorcios        | 561.796        | 400.000        |
| 435.6               | Otras transferencias           | 129.708        | ---            |
| 955.9               | Amortización de préstamos      | 219.348        | 759.673        |
| 325.9               | Intereses                      | 268.939        | 1.760.815      |
| 258.1               | Contrato de Pres. de Servicios | 187.886        | ---            |
| 272.1               | Equipo de oficina              | 60.900         | ---            |
| 021                 | Amortización de obra           | 74.487         | ---            |
| 011                 | Premio de cobranza             | 167.833        | ---            |
| 011                 | Tasa por vertidos              | 36.115         | ---            |
| 011                 | Intereses de la obra nº 32     | 20.219         | ---            |
| <hr/>               |                                |                |                |
| IMPORTE TOTAL ..... |                                |                | 1.727.231      |

5) Los mandamientos de pago expedidos con el carácter de "A justificar" se contabilizan únicamente en VIAP y tiene su origen en transferencias recibidas de otras Administraciones.

En la totalidad de los mandamientos de este tipo analizados no existe constancia de la aprobación de las cuentas acreditativas de la inversión efectuada, así como el que las mismas han sido debidamente fiscalizadas por la Intervención.

6) En las subvenciones concedidas por la Corporación no consta justificación alguna de las aplicaciones dadas a esos fondos, siendo dicha justificación necesaria dada la propia definición de subvención en la que queda implícito el que la concesión de las mismas queda condicionada a que se intervenga, fiscalice, justifique y compruebe que se ha cumplido la finalidad que las motivaron, con una correcta aplicación. Pudiendo los perceptores quedar incursos en responsabilidad en caso de incumplimiento de las condiciones bajo las cuales se han otorgado.

#### 6.4. ANALISIS MUESTRAL DE MANDAMIENTOS DE PAGO.

Fueron seleccionados 22 mandamientos de pago para comprobar su forma de emisión, contabilización y justificación.

En su examen, centrado en comprobaciones sobre regularidad formal y material, se observó que en 8 de ellos existen errores o deficiencias en la justificación aportada, en tanto que en 1 el importe del mandamiento no guarda concordancia con el de la factura.

#### 6.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El control de gastos presenta numerosas deficiencias. Esta característica también resulta de aplicación en lo que se refiere a la fiscalización previa e intervención material de la inversión.

Debido al inadecuado sistema contable utilizando en el proceso de gastos, el cálculo de los pendientes de pago que han de pasar a formar parte de las resultas presenta numerosas deficiencias que obligan de forma continua a reconocimientos de obligaciones por el Pleno sin existencia de dotación presupuestaria.

El establecimiento de un sistema basado en la contabilización de propuestas de gasto que permita realizar las compras y gastos corrientes sabiendo que existe crédito adecuado y suficiente, constituye un requisito necesario para el control del gasto.

Siendo para ello necesario que las obligaciones se contraigan cuando estén reconocidas y liquidadas.

En los mandamientos a justificar debe efectuarse, previa su fiscalización, la aprobación de la cuenta justificativa por la autoridad que ordenó el gasto. Estos mandamientos sólo deben expedirse en el supuesto de que no sea posible obtener los comprobantes al tiempo de hacer efectivo el pago y siempre que se respeten los requisitos y formalidades establecidos en la Instrucción de Contabilidad.

En los mandamientos de pago analizados se han observado defectos formales y materiales que han de ser subsanados en el futuro, mediante la incorporación de los justificantes originales que acrediten la naturaleza del gasto, así como la aprobación del mismo.

Deben instrumentarse las medidas adecuadas para que todas las subvenciones concedidas sean justificadas por sus perceptores.

#### 7.- OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS (VIAP).

##### 7.1. ASPECTOS GENERALES.

La normativa vigente reserva las operaciones de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto para aquella operatoria que auxilie a la ejecución presupuestaria o que, en su caso, debe operar al margen de la misma por no tener vinculación con el Presupuesto. Examinadas las operaciones extrapresupuestarias de cada uno de los años fiscalizados, cabe señalar que la práctica contable del Ayuntamiento de Fasnia ha desvirtuado esta mecánica operatoria al canalizar a través de VIAP una gran parte de sus inversiones, fundamentalmente aquéllas que se hallan cofinanciadas o para las que reciben transferencias de otras Administraciones y Organismos Públicos.

El trabajo de campo se ha centrado fundamentalmente en el ejercicio 1990, engarzándolo con sus saldos de entrada y salida.

Se ha comprobado para la muestra analizada la coincidencia entre el libro de VIAP, el de Caja y los Diarios de Intervención de Ingresos y Pagos.

##### 7.2. ANALISIS POR RUBRICAS Y SUBRUBRICAS.

En los ejercicios objeto de fiscalización las rúbricas figuradas en VIAP presentaban el siguiente modelo:

## MOVIMIENTO DE LAS RUBRICAS DE VIAP

METALICO

|                | 1/1/89   | INGRESOS | PAGOS    | 31/12/89 | INGRESOS | PAGOS    | 31/12/90 |
|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| RETENCIONES    | 899832   | 8435610  | 7749127  | 1586315  | 15428413 | 13513721 | 3501007  |
| FIANZAS Y DEP. | 984445   | 0        | 116123   | 868322   | 774054   | 0        | 1642376  |
| OP. DIVERSAS   | 9334942  | 13567653 | 14123702 | 8778893  | 58894918 | 38677750 | 28996061 |
| TOTAL          | 11219219 | 22003263 | 21988952 | 11233530 | 75097385 | 52191471 | 34139444 |

VALORES

|                 | 1/1/89  | INGRESOS | PAGOS   | 31/12/89 | INGRESOS | PAGOS  | 31/12/90 |
|-----------------|---------|----------|---------|----------|----------|--------|----------|
| FIANZAS Y DEP.  | 4836544 | 0        | 258314  | 4578230  | 1849374  | 246866 | 6180738  |
| RECIB. A COBRAR | 0       | 1493892  | 1493892 | 0        | -----    | -----  | -----    |
| TOTAL           | 4836544 | 1493892  | 1752206 | 4578230  | 1849374  | 246866 | 6180738  |

## CUADRO N° 11

La rúbrica operaciones diversas se utiliza para registrar las operaciones que aparecen en el cuadro siguiente.

## DESGLOSE DE OPERACIONES DIVERSAS

| CONCEPTO                               | SALDO    |          | SALDO |          | SALDO    |       |          |
|--|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|
|  | 01.01.89 | INGRESOS | PAGOS | 31.12.89 | INGRESOS | PAGOS | 31.12.90 |
| Laino Sombra                           | 494      | 0        | 0     | 494      | 0        | 0     | 494      |
| Campaña Mosca Mediterráneo             | 2.201    | 0        | 0     | 2.201    | 0        | 0     | 2.201    |
| Casa habilitacion Sabina Alta v Sombra | 19.353   | 0        | 0     | 19.353   | 0        | 0     | 19.353   |
| Centro Sanitario                       | 249      | 0        | 0     | 249      | 0        | 0     | 249      |
| Varios                                 | 251      | 0        | 0     | 251      | 0        | 0     | 251      |
| Servicio Inspección                    | 40       | 0        | 0     | 40       | 0        | 0     | 40       |

|   |           |           |           |           |         |         |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|
| Pto. extra adición 1.985                  | 6.000     | 0         | 0         | 6.000     | 0       | 0       | 6.000     |
| Superávit liquidación Pto. extra 1.989    | 200       | 0         | 0         | 200       | 0       | 0       | 200       |
| Aport. vec. mejora trazado pista Sombrera | 208.009   | 0         | 0         | 208.009   | 0       | 0       | 208.009   |
| Obra Comunitaria C/ O. Perez Caceres      | 385.450   | 0         | 0         | 385.450   | 0       | 0       | 385.450   |
| Dchos. examen plaza Aux. Administrativo   | 4.570     | 0         | 0         | 4.570     | 0       | 0       | 4.570     |
| Cantidades en depósito                    | 1.338.997 | 3.789.654 | 3.527.254 | 1.601.397 | 484.230 | 484.230 | 1.601.397 |
| Electrificación Lomo de la Gloria         | 268.000   | 0         | 0         | 268.000   | 0       | 0       | 268.000   |
| Umbrado Barranco San Joaquín              | 215.000   | 0         | 0         | 215.000   | 0       | 0       | 215.000   |
| Actividades Culturales                    | 110.000   | 0         | 0         | 110.000   | 0       | 0       | 110.000   |
| I.T.E.                                    | 56.382    | 256.008   | 185.093   | 127.277   | 473.721 | 444.749 | 156.249   |
| Construcción Pista Polidep. la Zarza      | 3         | 0         | 0         | 3         | 0       | 0       | 3         |
| Parque Infantil                           | 70.000    | 0         | 0         | 70.000    | 0       | 0       | 70.000    |
| Multas escolares                          | 1.170     | 0         | 0         | 1.170     | 0       | 0       | 1.170     |
| Avudas individuales no periódicas         | 17.868    | 0         | 0         | 17.868    | 0       | 0       | 17.868    |
| Sub. Gob. Aut. Material sanitario         | 950       | 0         | 0         | 950       | 0       | 0       | 950       |
| Prod. Salud escolar                       | 41.847    | 0         | 0         | 41.847    | 0       | 0       | 41.847    |
| Actualización catastro urbano             | 72.500    | 0         | 0         | 72.500    | 0       | 0       | 72.500    |
| Medicamentos                              | 6.827     | 0         | 0         | 6.827     | 0       | 0       | 6.827     |
| Asistencia quirúrgica-hospital            | 436.242   | 143.925   | 412.200   | 167.967   | 0       | 0       | 167.967   |
| Avudas de emergencia social               | 83.357    | 0         | 33.400    | 49.957    | 0       | 0       | 49.957    |
| Curso trabajo en miubre y caña            | 186.997   | 0         | 186.997   | 0         | ---     | ---     | ---       |
| Aludante de modista                       | 364.379   | 0         | 0         | 364.379   | 0       | 0       | 364.379   |
| Reformas escolares 1.986                  | 75.875    | 320.816   | 155.214   | 241.477   | 0       | 241.477 | 0         |
| Feria Artesanía 1.987                     | 58.000    | 0         | 58.000    | 0         | ---     | ---     | ---       |
| Instalaciones deportivas 1.986            | 417.007   | 0         | 388.175   | 28.832    | 0       | 0       | 28.832    |
| Plan municipal promoción deporte 87-88    | 65.000    | 0         | 45.000    | 20.000    | 0       | 0       | 20.000    |
| Reformas escolares 1.987                  | 80.652    | 90.000    | 24.355    | 146.297   | 0       | 18.100  | 128.197   |
| Plan instalaciones deportivas 1.987       | 160.500   | 323.000   | 483.500   | 0         | ---     | ---     | ---       |
| Proyecto nuevo Edif.Casa Consistoriales   | 2.234.460 | 0         | 0         | 2.234.460 | 0       | 0       | 2.234.460 |
| Pro. Canario de Empleo 88                 | 534.638   | 16.254    | 390.358   | 160.534   | 0       | 0       | 160.534   |
| Convenio I.N.E.M. embellecimiento 88      | 202.524   | 8.784     | 211.308   | 0         | ---     | ---     | ---       |
| Convenio I.N.E.M encargada biblioteca     | 132.248   | 6.030     | 138.278   | 0         | ---     | ---     | ---       |
| Convenio I.N.E.M promoción de empleo      | 83.253    | 3.618     | 83.056    | 3.815     | 0       | 0       | 3.815     |

|  |         |           |           |         |            |           |           |
|--|---------|-----------|-----------|---------|------------|-----------|-----------|
| Conv. l.N.E.M. Obras v serv.mant.elect.  | 77.230  | 4.656     | 81.886    | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Convenio l.N.E.M Auxil. Admivo.          | 132.248 | 6.030     | 138.278   | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Feria Artesanía 88                       | 1.351   | 0         | 0         | 1.351   | 0          | 0         | 1.351     |
| Reformas escolares 1.988                 | 572.410 | 0         | 185.710   | 386.700 | 0          | 0         | 386.700   |
| Progr. esc. deportivas municipales 88-89 | 210.230 | 210.231   | 360.000   | 60.461  | / 0        | 25.169    | 35.292    |
| Plan Instalaciones deportivas 1.988      | 400.000 | 0         | 0         | 400.000 | 0          | 0         | 400.000   |
| Convenio l.N.E.M Cruz Roja               | 0       | 485.487   | 184.759   | 300.728 | 0          | 300.728   | 0         |
| Sindicato C.C.D.U                        | 0       | 5.100     | 5.100     | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Reformas escolares 1.984                 | 0       | 2.054.999 | 2.054.999 | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Asist. Sanitaria. Beneficencia Municipal | 0       | 464.748   | 0         | 464.748 | 232.374    | 0         | 697.122   |
| Pat. Cultural Histórico Artístico.       | 0       | 232.375   | 0         | 232.375 | 116.187    | 150.886   | 197.676   |
| Acción Asistencia Social.                | 0       | 232.373   | 0         | 232.373 | 116.187    | 219.327   | 129.233   |
| Progr. Canario de empleo 1.989           | 0       | 4.305.295 | 4.305.295 | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Subv. para activ. orquesta San Joaquín.  | 0       | 150.000   | 150.000   | 0       | ----       | ----      | ----      |
| Progr. Salud Escolar 88-89               | 0       | 66.000    | 0         | 66.000  | 0          | 66.000    | 0         |
| Feria Artesanía 89                       | 0       | 144.000   | 88.087    | 55.913  | 15         | 55.913    | 15        |
| Reformas escolares 89                    | 0       | 248.270   | 247.400   | 870     | 748.962    | 418.800   | 331.032   |
| Progr. Escuelas deport. Mpalas. 89-90    | ----    | ----      | ----      | ----    | 432.000    | 360.000   | 72.000    |
| Plan concertado Servicios sociales       | ----    | ----      | ----      | ----    | 4.200.000  | 3.023.057 | 1.176.943 |
| Mejora del Barrio Los Roques             | ----    | ----      | ----      | ----    | 10.480.733 | 7.858.322 | 2.622.411 |
| Ofc. Técnica de vivienda                 | ----    | ----      | ----      | ----    | 2.922.573  | 1.068.464 | 1.854.109 |
| Pro. avuda a domicilio                   | ----    | ----      | ----      | ----    | 1.100.000  | 854.850   | 245.150   |
| Pro. Canario de empleo 89                | ----    | ----      | ----      | ----    | 3.750.000  | 3.038.690 | 711.310   |
| Sindicato C.C.D.U                        | ----    | ----      | ----      | ----    | 14.400     | 0         | 14.400    |
| Avudas de emergencia social 89           | ----    | ----      | ----      | ----    | 134.660    | 134.660   | 0         |
| Actos culturales fiestas patronales 89   | ----    | ----      | ----      | ----    | 300.000    | 300.000   | 0         |
| Avuda informatización Servicios sociales | ----    | ----      | ----      | ----    | 400.000    | 396.495   | 3.505     |
| Avuda especial alimentación de menores   | ----    | ----      | ----      | ----    | 78.386     | 34.830    | 43.556    |
| Equipamientos                            | ----    | ----      | ----      | ----    | 500.000    | 363.000   | 137.000   |
| Anuncios                                 | ----    | ----      | ----      | ----    | 84.800     | 84.800    | 0         |
| Mano de obra acerado Fasnía v Colegio    | ----    | ----      | ----      | ----    | 5.181.202  | 4.674.346 | 506.856   |
| Mano de obra acerado Zarza y la Sombrera | ----    | ----      | ----      | ----    | 7.348.872  | 6.828.066 | 520.806   |
| Mano de obra mpal. recogida Basura       | ----    | ----      | ----      | ----    | 2.634.050  | 2.205.975 | 428.075   |

|   |           |            |            |           |            |            |            |
|---|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Prod. de cooperación municipal 89         | -----     | -----      | -----      | -----     | 3.695.820  | 3.694.980  | 840        |
| Pro. de salud escolar 90-91               | -----     | -----      | -----      | -----     | 317.000    | 317.000    | 0          |
| Equipamiento consultorio local Zarza      | -----     | -----      | -----      | -----     | 1.600.000  | -----      | 1.600.000  |
| Feria Artesanía 1.990                     | -----     | -----      | -----      | -----     | 172.710    | 166.000    | 6.710      |
| Pro. cooperación municipal 1.990          | -----     | -----      | -----      | -----     | 265.755    | 265.755    | 0          |
| Avuadas Institución Acondic. Local Médico | -----     | -----      | -----      | -----     | 100.000    | 0          | 100.000    |
| Obras Casa Consistorial                   | -----     | -----      | -----      | -----     | 5.940.000  | 0          | 5.940.000  |
| Acondicionamiento Consul. Asis.Sant.Zarza | -----     | -----      | -----      | -----     | 1.170.281  | 0          | 1.170.281  |
| Arquitecto técnico y Aux Administrativo   | -----     | -----      | -----      | -----     | 750.000    | 583.081    | 166.919    |
| Vivienda Rural                            | -----     | -----      | -----      | -----     | 1.250.000  | 0          | 1.250.000  |
| Curso de Cestería y otras Manualidades    | -----     | -----      | -----      | -----     | 490.000    | 0          | 490.000    |
| Curso nº361 de Inglés                     | -----     | -----      | -----      | -----     | 1.410.000  | 0          | 1.410.000  |
| <br>TOTAL                                 | 9.334.912 | 13.567.653 | 14.123.702 | 8.778.893 | 58.894.918 | 38.677.750 | 28.996.061 |

CUADRO Nº 12

Este enorme número de subrúbricas es consecuencia de la no cancelación por la Corporación de todas aquellas que en un momento determinado dejan de tener movimiento. Así, en los ejercicios objeto de fiscalización figuran 39 cuentas que, además de no tener movimiento alguno, han perdido la razón que pudieran tener para su apertura. Respecto a las referidas a Instalaciones deportivas 1986, Plan municipal para promoción deportiva 87-88, Programa canario de empleo 1988, convenio INEM - Corporaciones locales 1988 y Reformas escolares 1988, no han tenido movimiento contable en el ejercicio 1990, circunstancia por la cual debe entenderse que las citadas obras fueron culminadas con anterioridad a 31 de diciembre de 1989.

Del análisis por subrúbricas en el ejercicio 1990, se desprende:

#### 1.- Retenciones I.R.P.F.

En esta subrúbrica se recogen las retenciones efectuadas en las nóminas para su posterior ingreso en Hacienda.

Se han observado las siguientes deficiencias:

a) Las entradas de las retenciones se registran con cierto retraso, normalmente en los primeros días del mes siguiente al que corresponde la nómina.

b) Entre las entradas y salidas trimestrales se observan ciertas diferencias, así:

|              | <u>Entradas</u> | <u>Salidas</u> | <u>Diferencia</u> |
|--------------|-----------------|----------------|-------------------|
| 2º Trimestre | 467.597         | 404.480        | 63.117            |
| 3º Trimestre | 788.267         | 863.384        | (75.117)          |

## 2.- Retenciones MUNPAL.

En esta subrúbrica se recogen las retenciones efectuadas por este concepto y su posterior ingreso en la Mutualidad.

Se han observado las siguientes deficiencias:

a) Figuran unas existencias a 31.12.89 por importe de 611.323 ptas. y, sin embargo, el pago a la mutualidad se eleva a 237.769 ptas., es decir, existe una diferencia de 373.554 ptas. entre las cantidades efectivamente retenidas y las ingresadas.

b) Las entradas de las cuotas se registran con retraso, normalmente al mes siguiente al que corresponde la nómina, cuando el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 2.531/1986, de 14 de noviembre, indica que las entradas citadas deben hacerse necesariamente con carácter simultáneo al acuerdo de ordenación del pago de las nóminas del personal activo correspondiente a la misma mensualidad, debiendo formularse en caso contrario, la oportuna advertencia por el Interventor, que se abstendrá de intervenir la nómina en tanto no se cumpla aquel requisito.

c) Los ingresos a favor de la Mutualidad se producen en ocasiones fuera de las fechas reglamentarias.

d) Entre las entradas y salidas correspondientes al mismo mes no existe coincidencia, siendo casi siempre superior la primera.

e) En el mes de diciembre se produce la entrada del total de las cuotas del ejercicio correspondiente al Secretario-Interventor.

## 3.- Retenciones Seguros Sociales.

En esta subrúbrica se recogen las retenciones efectuadas en nómina y las a cargo de la Corporación, así como su posterior ingreso en la Tesorería.

Se han observado las siguientes deficiencias:

a) Las entradas de las cuotas se producen con cierto retraso, normalmente al mes siguiente al que corresponde la nómina, cuando las mismas deben producirse necesariamente con carácter simultáneo al acuerdo

de ordenación del pago de las nóminas del personal activo correspondiente a la misma mensualidad.

b) En ocasiones los pagos a favor de la Tesorería se producen fuera de las fechas reglamentarias.

c) A lo largo del ejercicio se observa la no coincidencia entre las cantidades retenidas y las ingresadas, que difieren mes a mes.

## 4.- Fianzas y Depósitos.

En esta rúbrica se recogen básicamente las fianzas correspondientes a contratos de obras.

En su análisis se pudo observar:

a) La no coincidencia de los valores depositados en la Caja de la Corporación con los contabilizados, figurando en esa situación 9 avales.

b) Que algunos avales no están extendidos con los requisitos que prevé el Reglamento General de Contratos del Estado, como el que estén extendidos por plazo determinado.

c) Por otra parte, figuran avales de gran antigüedad correspondientes a obligaciones ya cumplidas por sus depositantes y que no han sido devueltos por la no solicitud de los mismos. Recomendándose que se pueda efectuar un análisis de los mismos, depurando aquéllos que no estuvieran vigentes mediante la incoación del oportuno expediente administrativo.

En el resto de las subrúbricas, los movimientos que se reflejan para los años fiscalizados no reflejan, en la mayoría de los casos, la operatoria típica de las operaciones auxiliares e independientes del Presupuesto. Las cuentas (subrúbricas) utilizadas no cumplen con la normativa prevista en el I.C. e incluyen subvenciones finalista otorgadas por diferentes Entidades de carácter público, tal como Gobierno de Canarias y Cabildo Insular.

## 7.3.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La contabilidad extrapresupuestaria no puede utilizarse para otras operaciones que las legalmente previstas y, en ningún caso, para contabilizar parte de la acti-

vidad económica municipal. Las actuaciones descritas deben contabilizarse en el Presupuesto incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos derivados, debiendo revisarse el libro de VIAP subrúbrica a subrúbrica y dejándose de contabilizar en él las operaciones económicas presupuestarias.

No se realiza una identificación exhaustiva, periódica o al cierre del ejercicio, de cada subrúbrica. En este sentido, la cuenta anual de VIAP debería complementarse con un documento en el que se identifiquen uno a uno los registros que componen el saldo de cada subrúbrica.

Además, deben estudiarse para regularizar cualquier posible situación irregular. Todas las diferencias sin justificación clara deben ser objeto de traspaso inmediato a Presupuesto, el libro de VIAP sólo debe tener saldos identificados exhaustivamente y correspondientes a una obligación por el mismo importe.

Deben crearse dentro de las normas las subrúbricas necesarias previo los trámites necesarios.

Debería utilizarse, a efectos de control estadístico, la rúbrica de recibos a cobrar como nexo entre la contabilidad auxiliar de recaudación de la Tesorería y la Contabilidad de los recaudadores.

Sería conveniente, a los efectos del correspondiente control de fianzas y depósitos, el proceder, por parte de la Tesorería, a un análisis en profundidad del libro auxiliar de Fianzas y Depósitos.

Se debe observar un extremo rigor en el cálculo e ingreso de las retenciones y cuotas por I.R.P.F., Municipal y Seguridad Social, así como con su adecuada entrada y salida de VIAP.

En caso de que existan saldos o remanentes de inversión no utilizados, convendrá una depuración de estas existencias dando cuenta al Pleno para fijar su destino. En caso de que dichos saldos provengan de subvenciones, debería solicitarse autorización para incorporarlos al Presupuesto Ordinario.

## 8.- TESORERIA.

### 8.1. ASPECTOS GENERALES.

El puesto de Tesorero de la Corporación ha sido desempeñado por un concejal. Tradicionalmente no ha constituido fianza ni tampoco ha desempeñado en plenitud las funciones que tiene asignadas por el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre.

Los pagos son efectuados mediante ingreso en

efectivo por el Tesorero en las cuentas de los perceptores, transferencia bancaria, cheque nominativo y en algún caso al portador.

Del seguimiento efectuado sobre el procedimiento seguido por la Corporación para la contabilización de los pagos, partiendo tanto del apunte bancario como del mandamiento de pago se pudo comprobar su adecuada contabilización en todos los libros obligatorios.

### 8.2. ARQUEOS.

El saldo de las Actas de arqueo a 31 de diciembre de 1989 y 1990 es el siguientes:

|   | <u>31.12.89</u>   | <u>31.12.90</u>   |
|---|-------------------|-------------------|
| Existencia en Caja Presupuestaria<br>(Cobros menos pagos presupuestarios) | 9.341.258         | 20.428.681        |
| Existencia en Caja Extrapresupuestaria<br>(Saldo de la Cuenta de VIAP)    | <u>11.233.530</u> | <u>34.139.444</u> |
| TOTAL TESORERIA   | 20.574.788        | 54.568.125        |

Este saldo estaba materializado en su casi totalidad en cuentas de ahorro.

Dichas cuentas presentaban los siguientes saldos desglosados, según las Actas de arqueo (deben tenerse en cuenta las matizaciones del apartado siguiente) respectivas:

| Entidad                 | 1989      | 1990       |
|-------------------------|-----------|------------|
| Caja Canarias           | 8.181.080 | 4.299.365  |
| Banco Hispano Americano | 4.159.646 | 34.312.717 |
| Caja Rural              | 7.919.963 | 14.839.240 |

CUADRO N° 13

Figurando agrupados en ellas los saldos que en realidad corresponden a las siete siguientes:

| Entidad                 | Nº Cuenta | Clase de Cta. |
|-------------------------|-----------|---------------|
| CajaCanarias            | 020       | Ahorro        |
| CajaCanarias            | 143       | Corriente     |
| CajaCanarias            | 020       | Corriente     |
| Banco Hispano Americano | 1409-1    | Ahorro        |
| Banco Hispano Americano | 1034-1    | Corriente     |
| Caja Rural              | 892-2     | Ahorro        |
| Caja Rural              | 539-9     | Corriente     |

Que presentaban a 31 de diciembre de 1990, según las entidades bancarias, los saldos siguientes:

| <u>Entidad</u>          | <u>Nº Cuenta</u> | <u>31.12.90</u> |
|-------------------------|------------------|-----------------|
| CajaCanarias            | 020              | Ahorro          |
| CajaCanarias            | 143              | 209.15          |
| CajaCanarias            | 020              | 1.800           |
| Banco Hispano Americano | 1409-1           | 31.721.363      |
| Banco Hispano Americano | 1034-1           | 2.654.075       |
| Caja Rural              | 892-2            | 14.838.240      |
| Caja Rural              | 539-9            | 1.000           |

CUADRO N° 14

Del que se desprende la existencia de unos saldos reducidos en las cuentas corrientes debido a su escasa utilización, canalizándose la práctica totalidad de los cobros y pagos por las cuentas de ahorro.

A esta última fecha existían diferencias entre los saldos del Acta de arqueo y los extractos bancarios (que figuran agrupados para su debida comparación) con el siguiente detalle:

| <u>Entidad</u>       | <u>Extracto<br/>Bancario</u> | <u>Acta de<br/>Arqueo</u> | <u>Diferencia</u> |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|-------------------|
| CajaCanarias         | 4.510.758                    | 4.299.367                 | 211.391           |
| B. Hispano Americano | 34.375.438                   | 34.312.717                | 62.721            |
| Caja Rural           | 14.839.240                   | 14.839.240                | ---               |

CUADRO N° 15

Diferencias no conciliadas ya que, unido a la inexistencia del libro Auxiliar de Bancos, los saldos figurados en el Acta de arqueo fueron obtenidos de forma rudimentaria, mediante la comparación de los apuntes del libro de Caja y movimientos bancarios, teniendo en cuenta la existencia de pagos contabilizados por el Banco y no por el Ayuntamiento, así como pagos contabilizados por el Ayuntamiento y no por el Banco. Este procedimiento dió como resultado que a 31.12.90 el saldo de 1.116.801 ptas. figurado en la Caja del Ayuntamiento sólo fuera en la realidad de 16.407 ptas., obedeciendo el resto a facturas pendientes de contabilización y a los reintegros de pagos comentados en el área de sistema contable, que ascendían a un total de 347.620 ptas.

Se han observado además las siguientes incidencias:

1.- No se lleva un adecuado control y archivo de los extractos remitidos por las entidades bancarias.

2.- La Corporación no lleva fichas registro de las cuentas bancarias abiertas en las Entidades de crédito.

3.- Algunas transferencias bancarias no están firmadas por los tres claveros.

4.- Inexistencia de cuentas restringidas de recaudación que actúan de puente entre la recaudación y el Presupuesto.

### 8.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se recomienda que, para un mayor seguimiento de la contabilidad de Caja con respecto de las cuentas corrientes y con el libro de actas de arqueo, las conciliaciones bancarias se efectúen mensualmente coincidiendo con los arqueos ordinarios y cada vez que exista un arqueo extraordinario, debiendo quedar plasmados los mismos en documento firmado por el Tesorero y unido como anexo al libro de Actas de arqueo.

En clara relación con el punto anterior debe procederse a la apertura del libro auxiliar de bancos con la finalidad de llevar un adecuado control de todas y cada una de las cuentas bancarias.

Debe evitarse efectuar pagos sin la firma en el instrumento que se utilice de los tres claveros, así como la utilización de cheques que no sean nominativos.

En el acta de arqueo deben de figurar de forma desglosada todas y cada una de las cuentas abiertas por la Corporación, con independencia de que alguna de ellas presente un escaso saldo. Con la finalidad de que la misma presente adecuadamente la situación de los fondos.

## 9.- PATRIMONIO

### 9.1. ASPECTOS GENERALES.

En relación con el patrimonio de la Entidad se ha observado la inexistencia de un inventario de bienes actualizado, pues el único existente se remonta a 1983. Desde esta fecha hasta 31 de diciembre de 1991 no se modifica ni se realiza ningún otro.

Como consecuencia de ello, el Pleno de la Corporación, órgano competente para acordar la aprobación del mismo (artículo 34 del R.B.), no ha podido desarrollar dicha competencia lo que además ha imposibilitado que haya podido comprobarse y ser aprobado por la Corporación saliente y entrante en las últimas elecciones locales (artículo 36.2 del R.O.F.), así como que se pueda levantar, en su caso, acta a efectos de definir responsabilidades (artículo 32 del R.B.).

### 9.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El conocimiento y control del Patrimonio municipal, en los ejercicios objeto de fiscalización, no ha existido.

El sometimiento al régimen de contabilidad pública de las variaciones, composición y situación del Patrimonio constituye un principio de carácter general que tiene reflejo en la normativa de aplicación.

Es necesario y obligatorio el que se confeccione un inventario actualizado, debiendo procederse de forma paralela al establecimiento de un adecuado sistema de seguimiento y control del Patrimonio, que permita la conexión del Patrimonio con la contabilización y las soluciones de continuidad de las rectificaciones inventariales anuales.

## 10.- ENDEUDAMIENTO

### 10.1. ANALISIS DE LAS OPERACIONES.

Del análisis efectuado sobre este área se desprende que las únicas operaciones de crédito concertadas durante los ejercicios 1989 y 1990 correspondieron a "Planes Insulares de Obras y Servicios", que fueron concertados con el Banco de Crédito Local a través del Cabildo Insular, tal como se desprende del cuadro siguiente:

| <u>Ejercicio</u> | <u>Destino</u>                       | <u>Importe</u> |
|------------------|--------------------------------------|----------------|
| 1989             | Urbanización del barrio de las Heras | 7.680.000      |
| 1990             | Asfalto cno. El Madroño en la Zarza  | 3.720.000      |
| 1990             | Asfalto Cno. Arese Bco. Cano         | 3.720.000      |

No habiéndose dispuesto de ellos cantidad alguna a 31.12.90.

Como consecuencia de los préstamos mencionados en el cuadro anterior y de los que, aunque fueron concertados en otros ejercicios, seguían vivos en el período de fiscalización, se contrajeron obligaciones por los siguientes importes a tenor de lo que figura en las liquidaciones presupuestarias:

| <u>Ejercicio</u> | <u>Contraído</u>    |                  | <u>Importe</u> |
|------------------|---------------------|------------------|----------------|
|                  | <u>Amortización</u> | <u>Intereses</u> |                |
| 1989             | 1.109.472           | 1.832.862        | 2.942.334      |
| 1990             | 759.673             | 1.760.815        | 2.520.488      |
| TOTAL            | 1.869.145           | 3.593.677        | 5.462.822      |

CUADRO N° 17

Tal como se desprende de lo hasta aquí expuesto, el crecimiento de la deuda ha sido muy reducido, encontrándose dentro de unos límites que permiten su fácil manejo.

Como consecuencia de las operaciones de crédito concertadas por la Corporación, a 31 de diciembre de 1990 figuraban pendientes de amortizar las operaciones reflejadas en el siguiente cuadro:

## ESTADO DE LA DEUDA

| EJERCICIO | DESTINO   | PRESUPUESTO | FECHA FOR. | INTERESES Y CORTEJOS | CARENIA | IMPORTE   | ANUALIDAD | COMIENZO | FINAL    | DISPUESTO | NO DISPUESTO | OBSERVACIONES |
|-----------|---|-------------|------------|----------------------|---------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|--------------|---------------|
| 1.978     | MEJORA TRAZ. Y PAVIMENT. C-820 A LA SOMBRERA    | 0           | 27.07.79   | 11,20                | 0       | 915.142   | 118.226   | 1.193    | 2.001    | 0         | 0            |               |
| 1.980     | PAVIMENTACION CALLE LAS VISTAS                  | 10.411      | 23.04.82   | 11,20                | 1       | 1.521.176 | 220.101   | 30.06.83 | 30.06.87 | 1.521.176 | 0            |               |
| 1.981     | ASFALTO Y PAVIMENT. C/LL. CALVARIO EN LA ZARZA  | 10.413      | 23.04.82   | 11,20                | 1       | 319.402   | 84.543    | 30.06.83 | 30.06.87 | 319.402   | 0            |               |
| 1.981     | ASFALTO Y PAVIMENTACION CALLE EL NIVELON        | 10.413      | 23.04.82   | 11,20                | 1       | 705.701   | 130.917   | 30.06.83 | 30.06.87 | 705.701   | 0            |               |
| 1.981     | ASFALTO Y PAVIMENTACION CALLE LA LAJA           | 10.413      | 23.04.82   | 11,20                | 1       | 917.387   | 136.785   | 30.06.83 | 30.06.87 | 917.387   | 0            |               |
| 1.982     | VIA URBANA II FASE                              | 10.665      | 17.07.82   | 11,40                | 1       | 2.529.310 | 367.185   | 30.09.83 | 30.09.87 | 2.510.232 | 0            |               |
| 1.983     | URB. C/ ALDEA, CELENTERIO Y MARGEN              | 11.392      | 14.10.83   | 12,00                | 1       | 6.085.927 | 622.007   | 31.12.84 | 31.12.88 | 6.085.927 | 0            |               |
| 1.988     | CANTON RECOGIDA BASURA Y VEHICULO POLICIA RPAL. | 10.140      | 10.12.88   | 10,90                | 2       | 2.982.000 | 448.412   | 31.12.89 | 31.12.92 | 2.982.000 | 0            |               |
| 1.989     | URBANIZACION DEL BARRIO DE LAS ERAS             | 11.427      | 29.07.89   | 10,10                | 2       | 7.680.000 | 1.154.845 | 30.09.91 | 30.09.93 | 0         | 7.680.000    |               |
| 1.990     | ASFALTO CHU. EL MADRUGO EN LA ZARZA             | 21.253      | 11.07.90   | 12,00                | 2       | 3.720.000 | 588.716   | 30.09.92 | 30.09.94 | 0         | 3.720.000    | EN CARENCE    |
| 1.990     | ASFALTO CHU. ARESE B.C. BAND                    | 21.253      | 11.07.90   | 12,00                | 2       | 3.720.000 | 588.916   | 30.09.92 | 30.09.94 | 0         | 3.720.000    | EN CARENCE    |

CUADRO Nº 18

## 10.2. CARGA FINANCIERA.

Se ha analizado el importe de la carga financiera anual que el Ayuntamiento aprobó en su día a tenor de las cantidades presupuestarias:

| Liquidaciones | Pdos. Liquidados<br>Op. Corrientes (1) | Dev. Recursos<br>Ajenos y su<br>Costes (2) | Carga<br>Financiera<br>(2) / (1) x 100 |
|---------------|--|--|--|
| 1989          | 62.707.723                             | 2.942.334                                  | 4'7%                                   |
| 1990          | 57.353.708                             | 2.520.488                                  | 4'4%                                   |

CUADRO Nº 19

Los datos referentes a los ingresos corrientes reconocidos y liquidados, así como a las obligaciones reconocidas y liquidadas por la devolución y gastos financieros de los recursos ajenos se han obtenido de las liquidaciones correspondientes al ejercicio de cálculo.

## 10.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se recomienda que en los Presupuestos anuales se incluya cuadro de deuda viva con desglose suficiente para permitir determinar el total de la anualidad separando intereses y amortización del principal y que pueden tener de base los cuadros de deuda remitidos por el Cabildo Insular.

## 11.- PERSONAL

## 11.1. PLANTILLA DE PERSONAL.

Durante los ejercicios objeto de fiscalización la plantilla del personal estuvo compuesta por el que se reseña en el cuadro nº 20, desconociendo la Corporación el número de personal laboral con contratos temporales que prestó servicios durante los ejercicios objeto de fiscalización.

Figurando en el cuadro nº 21 el volumen de retribuciones satisfechas con indicación de las partidas presupuestarias a que se aplicaron (sólo para funcionarios y personal laboral con contrato indefinido).

## PLANTILLA FUNCINARIOS

|                         | Año 89          | Año 90          |
|-------------------------|-----------------|-----------------|
|                         | <u>31.12.89</u> | <u>31.12.90</u> |
| Secretario-Interventor  | 1               | 1               |
| Auxiliar Administrativo | 2               | 2               |
| Policía (Guardia)       | 2               | 2               |
| -----                   | -----           | -----           |
| <b>TOTAL PLANTILLA</b>  | <b>5</b>        | <b>5</b>        |

## PLANTILLA LABORAL FIJA

|                        | Año 89          | Año 90          |
|------------------------|-----------------|-----------------|
|                        | <u>31.12.89</u> | <u>31.12.90</u> |
| Oficial de Servicios   | 2               | 2               |
| Limpiadora             | 1               | 1               |
| Peón                   | 1               | 1               |
| Aparejador             | 1               | 1               |
| Fosero                 | 1               | 1               |
| Bibliotecario          | -               | 1               |
| Oficial Conductor      | -               | -               |
| -----                  | -----           | -----           |
| <b>TOTAL PLANTILLA</b> | <b>6</b>        | <b>7</b>        |

## CUADRO N° 20

## RETRIBUCIONES PERSONAL

| PARTIDA                    | AÑO 89           | X s.TOTAL   | AÑO 90           | X s.TOTAL   |
|----------------------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| <b><u>Funcionarios</u></b> |                  |             |                  |             |
| 111.1 Ret. Básicas         | 4.364.700        | ---         | 5.528.489        | ---         |
| 122.1 Residencia           | 325.304          | ---         | 406.272          | ---         |
| 125.1 Ret. Complement.     | 2.505.340        | ---         | 3.058.583        | ---         |
| 131.1 Ayuda Familiar       | 19.800           | ---         | 19.800           | ---         |
| -----                      | -----            | -----       | -----            | -----       |
| <b>SUBTOTAL</b>            | <b>7.215.144</b> | <b>56'1</b> | <b>9.013.144</b> | <b>54'4</b> |
| <b><u>Laboral</u></b>      |                  |             |                  |             |
| 151 Retribuciones          | 5.649.068        | ---         | 7.563.189        | ---         |
| -----                      | -----            | -----       | -----            | -----       |

|                 |            |      |            |      |
|-----------------|------------|------|------------|------|
| SUBTOTAL        | 5.649.068  | 43'9 | 7.563.189  | 45'6 |
| TOTAL RETRIBUC. | 12.864.212 | 100  | 16.576.333 | 100  |

## CUADRO N° 21

## 12.2. INCIDENCIAS OBSERVADAS.

Las principales incidencias detectadas en el análisis de la presente área se concretan en:

1.- Inexistencia de un Registro administrativo de personal, que viene impuesto en el artículo 13.2 de la Ley 30/84, que, asimismo, indica que cuando las Entidades locales no cuenten con suficiente capacidad, la Comunidad Autónoma o el Cabildo Insular deberán cooperar en su constitución.

2.- En los expedientes abiertos al personal laboral no existe constancia de la firma de los contratos laborales indefinidos con el personal que tiene tal condición, figurando exclusivamente los contratos temporales firmados en su día.

3.- Carencia de relación de puestos de trabajo debidamente aprobada y que debió incluir la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les corresponden y los requisitos exigidos para su desempeño.

4.- En el ejercicio 1989 no hubo oferta pública de empleo a pesar de la existencia de plazas dotadas presupuestariamente sin cubrir y para las que a pesar de ello se convocaron durante el ejercicio 1990 pruebas selectivas. En cuanto al ejercicio 1990, la oferta pública de empleo fue publicada con enorme retraso, cuando la misma debe efectuarse dentro del plazo de un mes desde la aprobación del Presupuesto y, además, no incluyó una de las plazas dotadas presupuestariamente (Auxiliar de biblioteca).

5.- En el convenio colectivo firmado en 1986 por el Ayuntamiento con el personal laboral se establece un incremento de las retribuciones en relación con el I.P.C. (Índice de precios al consumo), lo que supone el incumplimiento de lo establecido en las sucesivas leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, que anualmente establecen los incrementos retributivos del personal al servicio de las Administraciones Públicas, entre el que se encuentra incluido al laboral al servicio de las Entidades Locales.

En la práctica también fue incumplido incluso el límite del I.P.C. pues entre los ejercicios 1989 y 1990 los

incrementos salariales llegaron a ser en algunos conceptos del 84'8%.

6.- En el convenio colectivo no figuraba como concepto retributivo de la limpiadora el plus de convenio y el de asistencia, sin embargo, fue cobrado por la misma sin que hubiera ningún acuerdo o resolución al respecto.

7.- Las retribuciones del aparejador municipal no figuran reguladas en el convenio.

8.- De las comprobaciones efectuadas para determinar el adecuado cálculo de las retenciones por el I.R.P.F. en nómina, se pudo comprobar que en 5 de los 9 casos analizados dicho cálculo era inadecuado, aplicándose, con carácter general, tipos inferiores a los reglamentarios, aunque dicha situación fue solventada a partir de agosto de 1990.

9.- En relación con el complemento de productividad, que debe estar destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa, figura como un concepto retributivo fijo más, sin que se haya procedido por la Corporación a la apreciación de la productividad en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados.

10.- La presupuestación de la plantilla de personal se efectuó en el ejercicio 1990 por importe superior a la valoración de esta última.

## 12.3. CONCLUSIONES Y 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.

Deberían revisarse los criterios establecidos para la aplicación del sistema retributivo.

Por último, señalar que si bien el personal del Ayuntamiento encargado de tareas auxiliares ha mostrado

do un amplio espíritu de colaboración y esfuerzo en el trabajo diario, carece en ocasiones de los conocimientos necesarios para desempeñar las tareas asignadas, por lo que resulta recomendable el que por la Corporación se acometan medidas de formación continuada de dicho personal.

## 12.- CONTRATACION

### 12.1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS Y SUMINISTROS.

#### 12.1.1. INTRODUCCION.

La normativa legal que ha servido de marco en este área ha sido:

- Ley de Bases de Régimen Local (L.B.R.L.).
- Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (R.D.L. 781/86).
- Ley y Reglamento de Contratos del Estado (L.C.E. y R.G.C.E.).

En el anexo nº 8 se recogen los datos más significativos de los 16 expedientes fiscalizados, clases de contratos, importes y sistemas de selección empleados.

#### 12.1.2. ACTUACIONES PREVIAS AL EXPEDIENTE.

##### 12.1.2.1. Replanteo de la obra.

Una vez redactado el proyecto se debe proceder al replanteo de la obra. Este se ha de efectuar por la Administración y tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la misma, la disponibilidad de los terrenos precisa para su normal ejecución y la de cuantos supuestos figuren en el proyecto aprobado y sean básicos para el contrato a celebrar.

Sin la unión de la certificación acreditativa de la viabilidad del proyecto no podrá, en manera laguna, continuarse la tramitación del expediente.

Se observa la ausencia de este requisito en todos los expedientes de obras analizados.

##### 12.1.2.2. Pliegos de cláusulas.

Los pliegos de cláusulas han de recoger todas las prescripciones o condiciones que han de regir en cada contrato, constituyen la ley primordial del contrato, resultando obligado remitirse a ellos para resolver las cuestiones relativas a su cumplimiento, inteligencia y efectos.

En 2 de los expedientes analizados no se ha dejado constancia de los mismos.

#### 12.1.3. EXPEDIENTE DE CONTRATACION.

##### 12.1.3.1. Fiscalización previa.

Todo acto de contenido económico ha de ser objeto de fiscalización por el Interventor. Dicha fiscalización ha de producirse con carácter previo a las resoluciones del órgano de contratación: aprobación del expediente, adjudicación y reconocimiento de la obligación.

En ninguno de los contratos analizados se ha dejado constancia de su emisión.

##### 12.1.3.2. Informe de la Secretaría.

Las normas específicas del régimen local establecen el dictamen preceptivo de la Secretaría en orden a la conformación de la voluntad del órgano contractual en relación con acuerdos tan importantes como son la aprobación de los Pliegos de condiciones.

En 9 casos analizados se observa la inexistencia de dicho informe.

##### 12.1.3.3. Aprobación del expediente.

El expediente de contratación terminará mediante resolución motivada del órgano de contratación competente, aprobando el proyecto en obras, el gasto y la apertura del procedimiento de adjudicación.

En 15 de los expedientes analizados no se ha dejado constancia de la aprobación.

#### 12.1.4. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION.

Siendo la forma de adjudicación normal la subasta o el concurso, éstos se han utilizado en 9 de los casos analizados, en tanto que la contratación directa, que es el procedimiento excepcional, se ha empleado en 5. En dos de los contratos analizados quedaron desiertas las subastas, por lo que se adjudicaron con posterioridad por contratación directa.

En la contratación directa, con la excepción de los supuestos en que no sea posible promover la concurrencia en la oferta o no convenga promoverla, el órgano de contratación deberá consultar, antes de realizar la adjudicación, al menos tres empresas, si ello es posible, y fijar con la seleccionada el precio justo del contrato, dejando constancia de todo ello en el expediente, sin embargo en 3 de los casos analizados no se ha dejado constancia de la consulta.

En todo contrato administrativo la prestación de fianza definitiva cobra especial relevancia como garantía de su ejecución. Sin embargo, sólo en 3 de los contratos se ha apreciado constancia fehaciente de su constitución, mientras que en los restantes no consta la efectividad de su depósito en la Caja de la Corporación.

#### 12.1.5. FORMALIZACION DEL CONTRATO.

En 4 de los casos analizados falta la formalización del contrato en documento administrativo, que pudiera hacer surgir el derecho del contratista a ser indemnizado de los daños que la demora en la formalización del contrato le haya causado, cuando sean imputables a la Administración.

No tiene este requisito carácter contributivo, toda vez que el contrato se perfecciona con la adjudicación, pero parece conveniente no conculcar lo previsto en el capítulo IV del título II del R.G.C.E., principalmente a tenor de lo establecido en el artículo 125, que prohíbe el inicio de la ejecución de las obras si no se ha procedido a su formalización.

Téngase en cuenta, además, que alguno de los plazos señalados en la vigente legislación se formulan a partir de la fecha de formalización del contrato; por ejemplo, el Acta de comprobación del replanteo.

En 8 de los casos analizados no se ha unido como anexo al contrato un ejemplar del pliego de cláusulas firmado por el adjudicatario.

#### 12.1.6. CLASIFICACION DE LOS CONTRATISTAS.

Para contratar con la Administración la ejecución de una obra de presupuesto superior a 10.000.000 ptas. es requisito indispensable que el contratista haya obtenido previamente la correspondiente clasificación.

A estos efectos debe tenerse en cuenta los artículos 23, 284 y siguientes del R.G.C.E., remarcando en especial de los artículos 293 y 284, en cuanto a la nulidad de los contratos celebrados en contravención de lo dispuesto en dicho artículo.

Sin embargo, en ninguno de los casos analizado en que se da esta circunstancia consta dicha clasificación.

#### 12.1.7. CERTIFICACIONES DE OBRA.

La certificación es el título que acredita un derecho a cobrar reconocido a favor del contratista y que permite controlar a la Administración la obra en curso.

La certificación debe venir acompañada de una

relación valorada y de la factura correspondiente, formalizada de conformidad a la legislación vigente (R.D. 2.402/85 de 18 de diciembre y R.D. 2.028/85 de 30 de octubre).

De los expedientes de obras examinadas, en 7 de los casos no constan las certificaciones de obra o la aprobación de las mismas por el órgano competente, en tanto que en los otros 2 casos en el acuerdo plenario de aprobación de las certificaciones no consta el importe por el que se efectúa dicha aprobación.

#### 12.1.8. RECEPCION PROVISIONAL.

La recepción de las obras tendrá lugar dentro del mes siguiente a su terminación. Pudiendo ser objeto de recepción provisional aquellas partes de obra que, ejecutadas en plazo parciales, sean susceptibles de ser entregadas al uso público o servicios correspondiente.

- En 8 de los casos analizados no consta esta recepción.

#### 12.1.9. RECEPCION DEFINITIVA.

Se procederá a la recepción definitiva dentro del mes siguiente al cumplimiento del plazo de garantía.

Si las obras se encuentran en las condiciones debidas se recibirán con carácter definitivo, y quedará el contratista relevado de toda responsabilidad, excepto cuando la obra se arruine con posterioridad a la recepción por vicios ocultos.

En ninguno de los expediente de obras analizado se ha dejado constancia de haberse efectuado la recepción y liquidación definitiva, teniendo ello importancia en la determinación del saldo en cuenta o a favor de la Administración, quedando en este último caso se requerirá el reintegro de la parte percibida en exceso, sin que se devuelva la fianza hasta que así se haga.

#### 12.1.10. CONTRATOS SIN SOPORTE DOCUMENTAL.

En 2 de los contratos analizados no existe una mínima documentación que los haga susceptibles de análisis.

No obstante, se realiza seguidamente un breve comentario de cada uno de ellos.

- "Compra de sillas con destino a la biblioteca municipal" en el que sólo consta 3 facturas.

- "Adquisición de estanterías" en el que sólo figuran 3 presupuestos.

En consecuencia, tal contratación no se adecúa a los mínimos legales exigibles al carecer de elementos tan esenciales como pliego de cláusulas administrativas, fianza, petición de ofertas, contratación de consignación presupuestaria, etc.

## 12.2. CONTRATOS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS.

Los resultados que a continuación se reseñan se fundamentan en el análisis del expediente tramitado para la adjudicación de la gestión indirecta del servicio público local relativo a la limpieza domiciliaria de basuras y su posterior traslado al vertedero.

El procedimiento de adjudicación inicial fue por concurso, que al quedar desierto se transformó en contratación directa.

Respecto a la preparación del contrato concesional, elaboración y aprobación del anteproyecto o proyecto de explotación del servicio, se ha observado la indeterminación del objeto del contrato por la inexistencia del anteproyecto o proyecto técnico de explotación del servicio y que ha de comprender un estudio económico-administrativo del servicio, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas que resulten precisas para su definición.

Correspondiendo el resto de las anomalías a:

- Inexistencia de orden de iniciación del expediente.
- Ausencia de certificado de existencia de crédito, así como de fiscalización previa.
- No emisión del Informe por Secretaría.
- No constancia en el expediente de la comunicación tanto al adjudicatario como al resto de licitadores.

## 12.3. CONTRATOS DE TRABAJOS ESPECIFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES.

Como, por una parte, la vigente Ley de Contratos del Estado no regula este tipo de contratos y, por otra, el Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, sólo regula la contratación de estudios y servicios técnicos con Sociedades y Empresas consultoras, en desarrollo de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública fue dictado el Real Decreto 1.465/1985, de 17 de julio, para la regulación de los trabajo específicos y concretos no habituales, que supletoriamente se regirán por las disposiciones que la legislación del Estado dedica a los de na-

turaleza administrativa, en especial los referentes al contrato de obras.

Determinado éste último la necesidad de formación de un expediente, que deberá incorporar como mínimo las siguientes actuaciones:

- Preparación del contrato.
- Adjudicación.
- Fiscalización.
- Aprobación del gasto.
- Prestación de fianza.
- Formalización del contrato.
- Ejecución del contrato.
- Recepción de la prestación.
- Pago de la prestación.
- Devolución de la fianza o aval.

Del análisis efectuado sobre 4 contratos, referidos 3 de ellos a la redacción de proyectos de obra y el cuarto a la contratación de un arquitecto técnico y un auxiliar administrativo, se desprende que carecen de los mínimos requisitos legales, hasta tal punto que en 2 de ellos no consta documento alguno, en tanto, que en los 2 restantes sólo figura la adjudicación.

## 12.4. EJECUCION DE OBRAS POR LA ADMINISTRACION.

La ejecución de obras por parte de la Administración es un caso de obra nueva en la que no existe relación contractual con terceros, salvo casos excepcionales (los contemplados en el artículo 191 del R.G.C.E.). De ahí que el artículo 188 del R.G.C.E. disponga que: "los proyectos de obras a ejecutar por la propia Administración se sujetarán en su elaboración, con carácter general, a los preceptos establecidos en la sección primera, del capítulo II, del título II, libro I, de este Reglamento, para las distintas clases de los mismos: primer establecimiento, reforma, gran reparación, reparaciones menores o de conservación.

No obstante lo anterior, se prescindirá en estos proyectos de cuantos extremos tienen como única finalidad su aplicación a una futura licitación o a regular las relaciones contractuales entre la Administración y el contratista en el desarrollo de un contrato".

En consecuencia, los requisitos que deben exigirse son los mismos que los determinados para el expediente de obra nueva y por las mismas razones, excluyendo, no obstante, la existencia del pliego de cláusulas administrativas particulares, al ser precisamente el pliego de documento que recoge los aspectos de la relación contractual, así como tampoco el contrato ni las fianzas.

Las obras ejecutadas por este procedimiento en el Ayuntamiento de Fasnia carecen de documentación alguna, hecho que, unido a la inexistencia del "Libro auxiliar de obras en curso", ha imposibilitado al equipo de fiscalización determinar el número exacto e importe de las obras ejecutadas por este procedimiento.

## 12.5. CONTRATOS PATRIMONIALES.

Los contratos patrimoniales son, por regla general, contratos privados. En este sentido, el artículo 112.2.3º del R.D.L. 781/86 establece que tendrán la consideración de contratos privados de las Entidades locales los de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento y sociedad, en los que no concurra alguna de las circunstancias siguientes: ser declarados administrativo por un ley, estar vinculados al desenvolvimiento regular de un servicio público o revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato.

Los contratos patrimoniales privados de las Entidades locales se rigen:

a) En cuanto a su preparación y adjudicación, por el R.D.L. 781/86, así como por la restante legislación del Estado y, supletoriamente, por las demás normas del Derecho Administrativo.

En defecto de este último, será de aplicación las normas del Derecho privado.

b) En cuanto a la competencia, por la L.B.R.L. y R.D.L. 781/86.

c) En cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del Derecho privado que les sean aplicables en cada caso, en defecto de sus normas especiales, si las hubiera.

Son reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación aplicables a todos los contratos de las Entidades locales, las siguientes:

1. La necesidad de consignación presupuestaria previa, si el contrato origina gastos para la Entidad.

2. La competencia para celebrarlos del Pleno u Órgano o Autoridad en quien se delegue.

3. La preparación mediante expediente, donde constarán las cláusulas administrativas y técnicas del contrato a celebrar y la aprobación del gasto, en su caso.

En especial, se incluirán las cláusulas administrativas que resulten más convenientes a los fines administrativos a que sirve el contrato.

4. La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en el artículo 200 de Ley 39/88.

5. Informe previo pericial en todos los casos de adquisición de inmuebles.

6. La adjudicación del contrato atendiendo a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que esto no sea posible o conveniente a los intereses públicos.

7. La formalización del contrato en documento notarial o administrativo.

- Se han seleccionado para este análisis 3 contratos referidos a la adquisición de bienes inmuebles y en los que no existe una mínima documentación que los haga susceptibles de análisis. No obstante, se realiza seguidamente un breve comentario de cada uno de ellos.

- Adquisición de terrenos a Don Miguel Díaz Frías. En la documentación obrante con respecto a esta contratación consta la existencia de una oferta del propietario, el acuerdo plenario de adquisición delegando en el Alcalde la firma del contrato, el informe de la Secretaría en el que se advierte la improcedencia de la adquisición por incumplimiento de las disposiciones legales aplicables y el contrato administrativo de compraventa.

- Adquisición de terrenos de Doña Edelmira Díaz Castro. En la documentación obrante figura una petición de oferta a la propietaria junto con una propuesta a la misma, informe técnico y el contrato administrativo de compraventa.

- Adquisición de terrenos para uso público deportivo. En el que figura el informe técnico y la propuesta al Pleno en moción de urgencia del acuerdo para la adquisición de estos terrenos.

En consecuencia, tal contratación no se adecúa a los mínimos legales exigibles al carecer de elementos tan esenciales como: pliego de cláusulas administrativas, aprobación del gasto, fianza, constatación de la consignación presupuestaria, etc.

## 12.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se debe proceder a la tramitación de los expedientes con mayor rigor y cumplimiento legal. Dado que una gran parte del gasto municipal se realiza a través de los contratos administrativos, se debe prestar a los mismos la máxima atención, como garantía de objetividad, transparencia y eficacia en la gestión de fondos públicos.

Muchas de las deficiencias descritas debieron de haberse puesto de manifiesto en las correspondientes notas de reparos e informes de la Secretaría-Intervención. Por tanto, debe procederse a la evacuación en los expedientes de gasto de todos y cada uno de los informes preceptivos.

### 13.- SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

#### 13.1. ASPECTOS GENERALES.

El servicio de abastecimiento de agua potable es un servicio de competencia municipal. En efecto, la Ley de Bases de Régimen Local establece, en su artículo 25.2.e), el suministro de agua como una de las actuaciones a que se dirigirá la actividad municipal para la satisfacción de las necesidades de la comunidad vecinal.

En el artículo siguiente, la propia ley determina que en todo municipio, será obligatoria, la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable. Nos encontramos, pues, ante un servicio de competencia municipal que tiene el carácter de servicio mínimo obligatorio en toda población, dada su condición de servicio de primera necesidad, básico en todo núcleo urbano, y que debe ser prestado por los municipios por medio de redes de distribución, hasta el domicilio de los usuarios. Corresponde, por tanto, a las Corporaciones locales, la implantación de la infraestructura necesaria para la prestación del mismo a los habitantes de la población, mediante la construcción de las instalaciones de captación, elevación, acumulación y distribución necesarias, y la posterior prestación del Servicio, con todos los condicionantes de calidad y cantidad que deben acompañar a dicho servicio.

#### 13.2. FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO.

En el Ayuntamiento de Fasnia este servicio es gestionado por la propia Corporación sin órgano especial de administración (gestión directa, pura o simple).

La Corporación asume su propio riesgo y ejerce, sin intermediaciones y de modo exclusivo, todos los poderes de decisión y gestión.

En cuanto a la estructura económica del servicio, su

base se encuentra en el Presupuesto Ordinario Municipal. El Ayuntamiento procura todos los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, mediante su previsión en las correspondientes partidas de ingresos y gastos.

Dentro de los ingresos se incluye en el subconcepto 326.05 (Abastecimiento de aguas), los productos de las tarifas del Servicio aplicadas a los consumos efectuados por los usuarios, en tanto que las correspondientes a los derechos de conexión o enganche figuran englobados en los correspondientes al Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras en el concepto 326.01 (Licencias Urbanísticas).

En cuanto a los gastos, se encuentran distribuidos entre diversas partidas, donde la más importante es la 257.6 (Suministro de agua, gas y electricidad) correspondiente al pago a los suministradores.

No obstante lo anterior y debido a la estructura actual del Presupuesto Municipal, es difícil llegar a un conocimiento exacto de los diversos costes del Servicio ya que unido a la inexistencia para la Administración Local de una contabilidad analítica desglosada, se resumen en una misma partida presupuestaria diversos gastos de la misma naturaleza pero imputables a diversos Servicios Municipales.

#### 13.3. REGLAMENTACIÓN DEL SERVICIO.

El abastecimiento de agua debe disponer de una reglamentación propia y vinculada al servicio. Como más importante y básica a disponer para el buen funcionamiento podemos destacar:

1.- Ordenanza reguladora del precio público percibido por el suministro, de la cual dispone la Corporación tal como se analizó en el área de Ingresos.

2.- Reglamento del Servicio, del que no dispone la Corporación y que debe tener por objeto la regulación de las condiciones en que los diferentes usuarios pueden utilizar el agua procedente del Servicio.

Por lo que debería procederse a su elaboración y aprobación, indicando como puntos básicos del mismo:

- Regular los trámites a seguir en altas, bajas y cambios de titularidad.

- Regular la forma de utilización del suministro que previamente se haya establecido.

- Especificar la normativa a seguir en la construcción de acometidas. Tipo de material a emplear, forma de instalación, variaciones en base a ampliaciones del

suministro, potestad de acción sobre los mismos, parcial o totalmente.

- Especificar la normativa a seguir en la instalación de contadores. Propiedad de mismo, forma y condiciones de su instalación y manipulación posterior. Conservación del mismo.

- Especificar la normativa a seguir en instalaciones interiores.

- Normativa a seguir en la regulación del consumo. Periodicidad de lecturas del contador. Aclaración de casos específicos de contadores parados, usos indebidos, etc.

- Obras generales como son: causas que definen el cese del suministro (utilización indebida del agua). Potestad de revisiones periódicas con libre acceso en horas adecuadas, etc.

#### 13.4. RELACIONES CON LOS SUMINISTRADORES.

La compra del agua, por la propia naturaleza del bien a adquirir ha de considerarse como un contrato de suministro, al que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 de la L.C.E., ha de preceder la tramitación y resolución del expediente de contratación, con aprobación del pliego de bases y del gasto correspondiente.

Sin embargo, en el análisis efectuado sobre este aspecto se pudo comprobar que durante los ejercicios objeto de fiscalización la Corporación no formalizó expediente alguno para su adquisición, habiéndose surtido de distintos suministradores en función de las necesidades y posibilidades de abastecimiento. Sin que sea justificación suficiente para dicho incumplimiento el hecho de que se desconozca en el momento de su iniciación el importe exacto a adquirir, toda vez que el artículo 83.1 de la norma antes citada contempla la posibilidad de fijar un límite máximo del gasto que para la Administración pueda suponer el contrato cuando se suministran una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario.

Esta situación se ha dado tradicionalmente en esta Corporación y también se ha mantenido a lo largo del ejercicio de 1991.

#### 13.5. RELACIONES CON LOS USUARIOS.

La relación con los usuarios del Servicio viene reglamentada básicamente, como hemos visto, por una Ordenanza y un Reglamento del Servicio:

Existen unas acciones determinadas comunes a todos los usuarios:

##### 1.- Póliza de abono o suministro.

En el Ayuntamiento de Fasnia no existe un documento o póliza de suministro, por lo que la Corporación debería proceder a imponer su uso, extendiéndola entre el Servicio de agua y el usuario en el momento de la contratación, la cual debe regular las condiciones específicas del suministro en sí. Deben figurar en esta póliza, entre otros:

- Titular del suministro.

- Domicilio donde se va a efectuar.

- Tipo de instalación a suministrar.

- Dotación diaria o mínimo mensual.

- Plazo de duración del suministro (indefinido, provisional, obras, etc.).

- Domicilio para el cobro de los consumos.

De esta póliza una vez extendida, debería entregarse una copia al usuario como garantía de cumplimiento del servicio.

##### 2.- Lectura, facturación y cobro.

La lectura periódica de contadores se efectúa por la única persona adscrita al servicio (aunque a tiempo parcial) que es un oficial de servicios básicos, que anota la lectura en el libro de lecturas que con posterioridad transmite a los servicios informáticos del Cabildo Insular para la confección del Padrón o Lista Cobratoria.

El cobro de los recibos, tanto en período voluntario como ejecutivo, lo efectúa el Consorcio de Tributos de la Isla de Tenerife, que anualmente rinde una cuenta de su gestión.

#### 13.6. CAUDALES SUMINISTRADOS, REGISTRADOS Y FACTURADOS. PERDIDAS DE AGUA.

Controlar los caudales que se suministran, registran o facturan, nos dará una respuesta clara del rendimiento en el abastecimiento. El cálculo se ha efectuado con datos del ejercicio 1990.

Entendemos por caudal suministrado, la totalidad del caudal captado y elevado a los depósitos generales o directamente a la red de distribución.

Caudal facturado es el que se factura en los períodos adecuados a los usuarios.

Según estudios efectuados, las pérdidas de agua, o

sea, caudales suministrados y no registrados, no debe ser superior al 25% - 30% para indicar que un abastecimiento tiene un rendimiento adecuado.

Las pérdidas se determinan por:

$$\text{Pérdidas} = \frac{Q_s - Q_f}{Q_s} \times 100 = \%$$

Siendo:  $Q_s$  = Caudal suministrado.  
 $Q_f$  = Caudal facturado.

En el ejercicio 1990 el caudal facturado fue el siguiente:

| <u>Bimestre</u>               | <u>Nº de m3</u> |
|-------------------------------|-----------------|
| Enero - Febrero               | 10.274          |
| Marzo - Abril                 | 11.458          |
| Mayo - Junio                  | 10.567          |
| Julio - Agosto                | 18.433          |
| Septiembre - Octubre          | 8.046           |
| Noviembre - Diciembre         | 6.009           |
| <b>TOTAL CAUDAL FACTURADO</b> | <b>64.787</b>   |

En cuanto al caudal suministrado, obtenido de la contabilidad en cuanto a las adquisiciones efectuadas, fue:

| <u>Fecha</u>                   | <u>Nº de m3</u> |
|--------------------------------|-----------------|
| 19 de abril                    | 3.750           |
| "                              | 15.068          |
| "                              | 8.216           |
| 2 de julio                     | 3.750           |
| "                              | 15.875          |
| 31 de agosto                   | 1.500           |
| Reconocimiento Obligaciones 91 | 26.554          |
| " "                            | 26.554          |
| " "                            | 11.184          |
| " "                            | 3.704           |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>116.155</b>  |

Para la determinación del total caudal suministrado,

a esta última cifra habría que aumentarle 27.814 m<sup>3</sup>, correspondientes a las acciones liberadas de agua que posee el Municipio y que revierte en la red, lo que daría un total de 143.996 m<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que las existencias de agua en los depósitos y red a 31 de diciembre de 1989 y 1990 han de ser similares, por lo que no los tenemos en cuenta para el cálculo, nos encontramos:

$$\text{Pérdidas} = \frac{143.969 - 64.787}{143.969} \times 100 = 55\%$$

Lo que supone unas pérdidas muy por encima de cualquier razonabilidad y que obligan a adoptar las medidas adecuadas.

La problemática de estas pérdidas puede ser extensa y variada. En ella pueden intervenir múltiples factores:

- Inexistencia de un caudalógrafo en los depósitos de abastecimiento que permita controlar adecuadamente el suministro recibido.

- Red de agua descubierta y que supone importantes pérdidas.

- Posibilidad de que existan contadores parados que habría que sustituir.

- Subcontaje de contadores motivado por envejecimiento de los mismos, resistencia de arranque, lugar de instalación o tipo de contador no adecuado al fin pre establecido.

- Pérdidas en roturas que se reparan.

- Consumos incontrolados (Públicos y Privados).

- Pérdidas subterráneas no detectadas visualmente.

Esta circunstancia supone el incumplimiento en la práctica de lo establecido en el artículo 45.1 de la Ley 39/88, en cuanto que determina que el importe de los precios públicos por prestación de servicios (entre los que se incluye en este caso el de abastecimiento de agua) deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado, cosa que no se produce en el presente caso como consecuencia de las importantísimas pérdidas de agua.

### 13.7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Resulta necesario el acometer por la Corporación las medidas adecuadas y necesarias para adoptar las recomendaciones efectuadas a lo largo de la presente área

y que podrían incluir la instalación, aunque fuera exclusivamente a efectos de control, de contadores en las instalaciones municipales, colegios y campo de fútbol, así como un nuevo análisis de las tarifas aplicadas, a la vista de los datos apuntados en el apartado anterior.

Por último, añadir la necesidad de que la Corporación formalice con los suministradores los contratos de suministros necesarios para el abastecimiento del Municipio, teniendo en cuenta que el Reglamento de Contratos del Estado prohíbe expresamente la contratación verbal de suministros, haciendo responsables a las autoridades y funcionarios que contratan con los empresarios de los pagos derivados del negocio irregular.

#### 14.- ACONTECIMIENTOS POSTERIORES AL CIERRE

##### DE LAS CUENTAS FISCALIZADAS

Desde el 31.12.90, fecha de cierre del último de los ejercicios objeto de fiscalización, la situación ha permanecido prácticamente inalterada con relación a lo mani-

festado a lo largo del presente informe debido, entre otros motivos, al hecho de que durante la práctica totalidad del ejercicio 1991, la Secretaría-Intervención estuvo desempeñada con carácter accidental por una auxiliar administrativa de la Corporación, que en espera de que dicha vacante fuera ocupada por un funcionario con habilitación de carácter nacional mantuvo inalterados los procedimientos económico-administrativos y de control interno.

Las únicas novedades introducidas se refirieron por una parte a la cancelación en VIAP de algunas subvenciones y su incorporación a Presupuesto y, por otra, a la implantación en las peticiones de material a los suministradores del sistema de vales, en los que figura la conformidad del Interventor en relación a la existencia de crédito suficiente y reducido.

Santa Cruz de Tenerife, a 23 de septiembre de 1992.- EL PRESIDENTE, Antonio Márquez Fernández.

(Parlamento de Canarias: Registro de Entrada nº 1.853, de 29 de octubre de 1992).