



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 722

**MOCIÓN SOBRE EL CONTROL INTERNO, LLEVANZA
DE LA CONTABILIDAD, GESTIÓN DE PERSONAL Y
CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14 de la misma disposición y 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 20 de julio de 2006, la Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en la Entidades Locales, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
ICALs	Instrucción de Contabilidad del Tratamiento Especial Simplificado para Entidades locales de Ámbito Territorial con Población Inferior a 5.000 habitantes, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Ley 30/1984	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Española en su artículo 137 organiza territorialmente el Estado, estableciendo como elementos básicos del mismo los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas. Todas estas Entidades disponen de autonomía para la gestión de sus propios intereses. El gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, los de las provincias a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, y los de las Islas a los Cabildos y Consejos, debiendo disponer las Haciendas respectivas de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye, que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.

El art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y el art. 148.1.2, atribuye como competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece el marco competencial de las Entidades locales territoriales. Por lo que respecta a los Municipios, el art. 25 de la Ley señala, con carácter general, las materias en las que ejercerán sus competencias bajo el principio general de que “pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” y, el art. 26 enumera los servicios que, obligatoriamente, deberán prestar, por sí o asociados, en función de su población. Además, los Municipios podrán ejercer competencias delegadas por otras Administraciones Públicas y desarrollar actividades complementarias de las propias de dichas Administraciones.

El bloque normativo común regulador de las Entidades locales está constituido, principalmente, por la LRBRL, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, incorporando todas ellas aspectos de carácter básico. El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, desarrolla el capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos y las Órdenes de 17 de julio de 1990, aprueban la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) y la Instrucción de Contabilidad del tratamiento especial simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes (ICALs), de aplicación todas ellas tanto para las Entidades locales como para los organismos autónomos de ellas dependientes, para la formación y rendición de cuentas de ejercicios anteriores a 2006. Finalmente, sendas Órdenes de 23 de noviembre de 2004 del

Ministerio de Hacienda aprueban las Instrucciones del modelo Normal, Simplificado y Básico de Contabilidad Local, respectivamente, aplicables a partir de enero de 2006.

El régimen jurídico de la contratación se extiende a las normas específicamente a ella relativas, recogidas en las citadas LRBRL y en su TRRL, junto con la Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por RD 923/1965, de 8 de abril, y sus normas reglamentarias; la Ley 13/1995, de 14 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, hoy Texto Refundido de la LCAP, aprobado por RD legislativo 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre.

El control externo de las Entidades locales, de acuerdo con el artículo 136 apartado primero de la Constitución Española, se atribuye al Tribunal de Cuentas confiriéndole el carácter de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público”, refiriéndose esta función fiscalizadora, conforme establece el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, recogidos en los artículos 9.3, 31.2, 103.1 y 133.4 de la Constitución.

En el mismo sentido los arts. 115 de la LRBRL y 223 del TRLRHL establecen que la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los organismos y sociedades de ellas dependientes corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece su Ley Orgánica y su Ley de Funcionamiento, sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas.

En el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, éste traslada a las Cortes Generales, a través de los Informes Anuales sobre el Sector Público, Autonómico y Local de cada uno de los ejercicios económicos y de Informes específicos, el resultado de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas sobre el Sector Público Local, integrado por 15.748 Entidades locales y los organismos y sociedades de ellas dependientes. Por lo que respecta a los municipios, es necesario recordar que de los 8.106 existentes en el año 2001, el 61% (4.944) tenía una población inferior a 1.000 habitantes, porcentaje que se eleva al 86% (6.947) si se consideran los municipios de menos de 5.000 habitantes, circunstancia que condiciona los principios de autonomía de gestión y de suficiencia financiera, así como el adecuado ejercicio de sus propias competencias, que en definitiva es la prestación de servicios públicos.

Por lo que se refiere a los Informes de fiscalización específicos que el Tribunal viene realizando sobre las Corporaciones locales, su examen ha puesto de manifiesto la presencia de algunas deficiencias e irregularidades comunes a la mayoría de las Entidades fiscalizadas.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ante esta situación, instó al Tribunal mediante Resolución de 13 de marzo de 2002, a que *“elabore y eleve a las Cortes Generales una moción, en la que, recogiendo las deficiencias reiteradamente manifestadas en anteriores informes de fiscalización sobre Entidades locales, que afectan*

especialmente a las áreas de control interno, llevanza de contabilidad, gestión de personal y contratación, se analicen las causas que las han podido originar y se formulen las correspondientes propuestas para su corrección, sugiriendo las modificaciones que se estimen necesarias en relación con su propia organización interna y, si así se considerase oportuno, sobre la vigente legislación reguladora de la actividad de las Corporaciones Locales”.

Estas deficiencias quedan recogidas en la presente Moción, en los siguientes apartados:

1. Control interno: en relación con el ejercicio de la función interventora y el control financiero y de eficacia.
2. Contabilidad: en relación con el sistema, los procedimientos y el registro contable de las operaciones.
3. Gestión de personal: en relación con las disposiciones generales, la negociación colectiva y las disposiciones comunes a los funcionarios de carrera.
4. Contratación: en relación con las distintas fases del procedimiento contractual, en la preparación, adjudicación, ejecución y extinción de los contratos.

Los resultados que se presentan comprenden los aspectos más significativos puestos de manifiesto en los Informes del Tribunal de Cuentas aprobados en el período 1998 a 2005. Las deficiencias e irregularidades más relevantes detectadas en los Informes de fiscalización específicos sobre las Entidades locales, las causas que las han podido originar, así como las correspondientes propuestas que pueden influir en su corrección se exponen clasificadas según las áreas identificadas en la Resolución de la Comisión Mixta.

I. CONTROL INTERNO

El ejercicio de las funciones de control y fiscalización interna en las Entidades locales, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia se regula en los artículos 213 y siguientes del TRLRHL y en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre el Régimen Jurídico de funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter Nacional.

El artículo 92.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación. Se establece la posibilidad de que estas tres últimas sean atribuidas a miembros de la Corporación o a funcionarios sin habilitación de carácter nacional en supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.

I.1. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

La función interventora, de acuerdo con el art. 214 del TRLRHL, tiene por objeto la fiscalización de todos los actos de las Entidades locales y de sus organismos autónomos que dan lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El ejercicio de la función interventora comprende:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones

El ejercicio de la función interventora no se ejerce de forma adecuada y completa en la mayoría de las Entidades, debido a que no se realiza de forma sistemática la fiscalización previa de todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.

Asimismo, en las Entidades en las que el Pleno, según la facultad prevista en el artículo 219 del TRLRHL, acordó el ejercicio de la intervención previa limitada de las obligaciones y los derechos, se incumple de forma generalizada la obligación de realizar otra plena posterior sobre una muestra representativa de los gastos y los ingresos y, en los casos en que se realiza, ésta no se documenta mediante informes escritos en los que consten las conclusiones.

En relación con lo señalado, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de las funciones encomendadas, en principio, a funcionarios con habilitación de carácter nacional está sensiblemente condicionado por las circunstancias siguientes:

1. Existe un número elevado de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional que se mantienen vacantes y se cubren mediante nombramientos accidentales, que es un supuesto excepcional, en el que la propia Corporación Local nombra a uno de sus funcionarios que considere suficientemente capacitado, o mediante nombramientos de interinos, en cuyo caso, la Corporación Local propone el nombramiento como funcionario interino de una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a que el puesto pertenece; en este caso la resolución de nombramiento se efectúa por la Dirección General de la Función Pública previo informe favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente. Estas provisiones de puestos de trabajo dan lugar a que se cubran con personal cuya cualificación no

siempre es la adecuada. Además, en los Ayuntamientos de escasas dimensiones, la movilidad en los puestos de Secretario-Interventor se produce de un modo generalizado.

2. Corresponde a la Intervención de las Entidades locales la llevanza y el desarrollo de la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos, de acuerdo con el artículo 204 del TRLRHL. Esta atribución normativa a la Intervención, encargada a su vez del control interno y la fiscalización de la gestión económica, da lugar a que no exista una adecuada segregación de funciones. En los municipios de gran dimensión este problema se ha abordado con la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, mediante la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización.

Reglamentariamente se permite, según se establece en el artículo 2.f) del RD 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo, la atribución de la responsabilidad administrativa de la función de contabilidad a miembro o funcionario de la misma sin necesidad de que tenga habilitación de carácter nacional.

Por otra parte, con amparo en el contenido del artículo 166 del TRRL y especialmente en los municipios de menor capacidad económica y de gestión, a los funcionarios con habilitación de carácter nacional se les encomiendan funciones de gestión y administración por la escasez de personal en la Corporación o la falta de cualificación y medios técnicos para el desarrollo del trabajo. Esta situación es contraria a los principios de control, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador.

3. Las Entidades locales no se acogen suficientemente a la posibilidad prevista en la normativa, de crear puestos de colaboración reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería, resultando normalmente insuficiente el personal existente para hacer frente a las funciones encomendadas a los responsables administrativos de estos servicios.
4. La integración de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en la Función Pública Local y el desempeño de sus funciones en la Entidad local correspondiente supone su dependencia orgánica de la misma, y aunque su régimen disciplinario es distinto al de los demás funcionarios de la Administración Local, de forma que se garantiza su independencia funcional de los órganos de gobierno de las correspondientes Corporaciones locales, en ocasiones la dependencia orgánica y la posibilidad de fijar las condiciones de trabajo, produce un condicionamiento en el ejercicio de sus funciones. Esta situación se acentúa especialmente en los casos de provisión del puesto de trabajo mediante el procedimiento de libre designación, en cuyo caso es nombrado y cesado por la propia Entidad local.

La modificación de la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que ha introducido el RD 834/2003, de 27 de junio, conlleva mejoras en el desempeño del puesto de trabajo de estos funcionarios al modificar, entre otros, los supuestos de convocatoria anual,

nombramientos provisionales, comisiones de servicios y acumulaciones de funciones. En los nombramientos accidentales se introducen garantías para que tengan carácter residual ante la inexistencia de algún funcionario con habilitación de carácter nacional interesado en la provisión del puesto de trabajo por los procedimientos previstos citados y, se confiere carácter subsidiario a los nombramientos interinos debiendo quedar acreditada la imposibilidad de provisión del puesto por un funcionario con habilitación de carácter nacional.

I.2 EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL FINANCIERO Y DE EFICACIA

El control financiero, de acuerdo con el contenido del art. 220 del TRLRHL tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las Entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, e informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación, y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos; el control financiero se realiza por procedimientos de auditoria, de acuerdo con las normas de auditoria del sector público.

El control de eficacia, a su vez, de acuerdo con el contenido del art. 221 de la citada norma, tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

En las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal, se ha puesto de manifiesto que la función del control financiero no se ejerce en la mayoría de las Entidades, ni respecto a la propia Entidad ni a sus entes dependientes y, en los casos en que se realiza, dicho control no se documenta según establece la normativa mediante informe que junto con las alegaciones efectuadas por el órgano auditado, se remita al Pleno para su examen.

De igual modo, no se ejerce el control de eficacia a causa de la generalizada falta de definición de objetivos en las Entidades locales. En este sentido, el art. 211 del TRLRHL regula que los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás Entidades locales de ámbito superior acompañarán a la cuenta general una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste. Sin embargo, muchas Entidades no elaboran dichas memorias y, en su caso, no tienen el alcance y contenido regulado debido a que los presupuestos no se confeccionan por programas ni la contabilidad implantada está organizada para permitir obtener entre sus fines la determinación de los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios.

Respecto a las facultades del personal controlador, el art. 222 del TRLHL establece que los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia recabando cuantos antecedentes consideren necesarios. En algunas entidades en las que se llevaron a efecto los controles financiero y de eficacia, éstos no fueron realizados por funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino por otro personal del Ayuntamiento detrayendo así de estos funcionarios,

funciones de control, además de presentar este personal mayor dependencia funcional de los órganos de gobierno.

En este sentido, la Ley de modernización del gobierno local regula el ejercicio de dichas funciones para los municipios de gran población y designa a la “Intervención General Municipal” como el órgano administrativo responsable del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, y su titular debe ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional.

PROPUESTAS

Para un mejor cumplimiento de las funciones del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera en las Corporaciones locales se proponen las medidas siguientes:

- a) *Desarrollar reglamentariamente el régimen de control y fiscalización contemplado en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, en su triple acepción de función interventora y función de control financiero y de eficacia.*
- b) *Desarrollar un régimen estatutario para los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional similar al de los Interventores de la Administración del Estado para ejercer el control con plena autonomía respecto al órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control.*
- c) *Restringir los supuestos de nombramiento por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, con objeto de garantizar la imparcialidad e independencia. De igual manera, regular las causas de cese en la concurrencia de criterios objetivos, excluyendo el carácter discrecional apreciado por el mismo órgano que lo nombró.*
- d) *Adoptar las modificaciones legislativas pertinentes dirigidas a evitar que los funcionarios con habilitación de carácter nacional asuman funciones de gestión y administración, para una adecuada segregación de funciones.*
- e) *Las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales deberían fomentar las agrupaciones de Municipios para el sostenimiento en común del puesto de Secretaría cuando el volumen de servicios o recursos de las Entidades agrupadas sea insuficiente, a fin de propiciar una mayor estabilidad en estos puestos.*
- f) *Instar a las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales a que presten su apoyo y colaboración, sobre todo por lo que se refiere a las Entidades de menor dimensión en su ámbito territorial, en sus funciones interventoras y de control interno.*

II. CONTABILIDAD

El artículo 200 del TRLRHL establece el sometimiento de las Entidades locales y sus organismos autónomos al régimen de contabilidad pública y el artículo 203 otorga al Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para aprobar las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de su contabilidad, aprobar el Plan General de Cuentas para las Entidades locales, establecer los libros que, como regla general y con carácter obligatorio, deban llevarse, y determinar la estructura y justificación de las cuentas, estados y demás documentos relativos a la contabilidad pública. En cumplimiento de este mandato, recogido asimismo en el art. 184 de la LRHL, mediante dos Órdenes Ministeriales de 17 de julio de 1990, se aprobaron las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local de aplicación a las Entidades locales cuyo ámbito territorial tenga una población igual o superior a 5.000 habitantes (ICAL) y de tratamiento especial simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes (ICALs). Dichas Instrucciones fueron de general aplicación a partir de 1 de enero de 1992.

La implantación del sistema de información contable en las Entidades locales se realizó con importantes retrasos y deficiencias debido a la transformación radical de la contabilidad pública local que implicó que, de una contabilidad administrativa llevada por el método de la partida simple, pasó a ser una contabilidad integral llevada por el método de la partida doble. La complejidad técnica de su implantación se vio agravada por la falta de medios materiales y personales debidamente cualificados, así como por la inexistencia de sistemas informáticos adecuados que permitiesen la elaboración de la información económico-financiera y patrimonial requerida por el sistema, lo que ha originado que la contabilidad de numerosas Entidades refleje unos saldos deudores, acreedores y de inmovilizado de dudosa fiabilidad y representatividad tanto en su contenido como en su valoración.

De las fiscalizaciones efectuadas se deduce que en gran parte de las Entidades locales no se siguieron los trámites previstos en la ICAL en relación con los procedimientos de anotación contable, toma de razón y elaboración de los documentos de contabilidad en las distintas fases de ejecución de los presupuestos y, en especial de la propuesta, autorización y disposición de los gastos, presentando, asimismo, deficiencias su justificación documental, ni se elaboraron la totalidad de los libros de contabilidad exigidos por la ICAL. La obtención de los libros, únicamente por medios informáticos, procedimiento admisible en el art. 45.5 de la LRJAPPAC, no estuvo generalmente regulado por el Pleno de la Entidad.

El registro contable de las operaciones presentaron deficiencias e irregularidades que, además de constituir incumplimientos de la normativa legal, afectaron a la representatividad y fiabilidad de los saldos contenidos en los estados financieros, siendo de destacar las siguientes:

1. Falta de registro contable de operaciones presupuestarias y patrimoniales.
2. Incumplimiento de los principios contables de registro, al no anotar todos los hechos contables en la fecha efectiva de su realización, de devengo al no atribuir los ingresos y gastos al ejercicio económico en que tiene lugar el devengo, y de imputación de la transacción al no imputarse los

ingresos y gastos de acuerdo con su naturaleza económica y en el presupuesto del ejercicio en que éstos se realizan.

3. Falta de regulación en las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP) y/o ausencia de reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto para la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija y para la justificación posterior de la aplicación de estos fondos o, en su caso, incumplimiento de las mismas, especialmente, en cuanto a la elaboración de la cuenta justificativa y su control.
4. Falta de concordancia entre los saldos de balance del inmovilizado y el Inventario, y falta de anotación contable de la amortización de los elementos del inmovilizado.
5. Falta de soporte de los saldos deudores y acreedores.
6. Falta de control y seguimiento de las operaciones referentes a gastos con financiación afectada, remanentes de crédito y proyectos de gasto.

En la formación, tramitación y aprobación de la Cuenta General las Entidades locales incumplieron tanto los plazos señalados para su realización como las exigencias normativas en la elaboración de los estados, anexos y justificantes.

La nueva adaptación del Plan General de Contabilidad Pública del Sector Local al Plan General de Contabilidad Pública materializada en tres Órdenes del Ministerio de Hacienda, de 23 de noviembre, que aprueban las Instrucciones del modelo Normal, modelo Simplificado y modelo Básico de Contabilidad Local, y cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2006, deroga la normativa anterior (ICAL e ICALs), aunque continua vigente para la formación y rendición de cuentas de ejercicios anteriores a 2006.

Su ámbito de aplicación se delimita en función de dos variables representativas de la dimensión de la Entidad: la población y el importe del Presupuesto. El modelo Normal es de aplicación para las Entidades con una población superior a 5.000 habitantes o un presupuesto superior a 3 millones de euros. El modelo Simplificado está dirigido a las Entidades que, con una población inferior a 5.000 habitantes, gestionen un presupuesto entre 300.000 y 3.000.000 euros. Finalmente, el modelo Básico es aplicable a las Entidades de menos de 5.000 habitantes y presupuesto inferior a 300.000 euros.

Las novedades más significativas que introducen las Instrucciones de Contabilidad Normal y Simplificada, en los aspectos relativos a esta Moción, se sintetizan en:

1. Se amplían los principios contables públicos y los criterios de valoración regulados en el anterior Plan General de Contabilidad.
2. Se establece la obligatoriedad de efectuar a través del SICAL-Normal, el seguimiento y control de los proyectos de gasto, los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, mientras que a través del SICAL-Simplificado esta obligatoriedad alcanza al seguimiento y control de los remanentes de crédito y de los gastos con financiación afectada, siendo opcional para la Entidad el seguimiento y control de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.

3. Desaparece la obligación de obtener y conservar los libros de contabilidad tradicionales en papel, estableciéndose que las bases de datos del sistema informático donde residen los registros contables constituirán soporte suficiente para la llevanza de la contabilidad de la Entidad. De igual modo, se contempla la posibilidad de establecer procedimientos de envío de las cuentas a los Órganos de Control Externo a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos.
4. Se modifica la estructura de las cuentas anuales que deben rendir la Entidad local y sus organismos autónomos comprendiendo el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de Liquidación del Presupuesto y la Memoria y, aunque la información contenida en estas cuentas es básicamente la que se contenía en las Cuentas, Estados y Anexos a las mismas, previstos en la Instrucción de 1990, se sistematiza de forma diferente incluyendo la Memoria aquella información que completa, amplía y comenta la contenida en las cuentas citadas.

La aplicación del Modelo Básico está orientada a resolver la problemática de las Entidades locales que por su reducida dimensión, el tipo de operaciones que realizan y la escasez de medios humanos y materiales de que disponen, tienen dificultades para cumplir las obligaciones que imponían las Instrucciones de Contabilidad. En este sentido, es de destacar que:

1. Las operaciones se registran por el “método de partida simple”, lo que supone una importante simplificación respecto a lo previsto en la regulación anterior.
2. Se registran, únicamente, las operaciones de naturaleza presupuestaria y no presupuestaria que se produzcan en el ámbito de la Entidad local, y se estructuran en las siguientes áreas contables que simplifican y flexibilizan el sistema: Presupuesto de Gastos, Presupuesto de Ingresos, Operaciones no presupuestarias, Tesorería, Endeudamiento y Recursos afectados.
3. Se simplifica el contenido de la Cuenta General.

La aplicación de las nuevas Instrucciones de Contabilidad previsiblemente puedan solventar parte de las deficiencias puestas de manifiesto en la presente Moción, no obstante, su posible efecto en las mismas no podrá valorarse adecuadamente a corto plazo, e incluso su implantación, al igual que sucedió en el ejercicio 1992, no estará exenta de dificultades y disfunciones.

III. GESTIÓN DE PERSONAL

El bloque normativo común regulador de la función pública está constituido, principalmente, por la Ley 30/1984, de 2 de agosto (Ley 30/1984), de medidas para la reforma de la Función Pública, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical. La regulación jurídica específica de los funcionarios con habilitación de carácter nacional se contiene fundamentalmente en el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, en el Reglamento sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de

Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, y en el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

El personal al servicio de las Entidades locales está integrado por funcionarios de carrera, personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial y contratados en régimen de derecho laboral. Los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional se integran en las Escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación, que quedan agrupadas de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, correspondiendo a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y, a los de Administración Especial el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio.

Las principales deficiencias e irregularidades deducidas del análisis del régimen del personal de las Entidades locales en los informes aprobados por el Tribunal de Cuentas, en relación con el cumplimiento de las principales normas reguladoras, se detallan a continuación:

1. Las Entidades locales suelen carecer de la Relación de puestos de trabajo prevista en los arts. 16 de la Ley 30/1984, 90.2 de la LRBRL y 126.4 TRRL, comprensiva de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

Aunque no han sido dictadas las normas reservadas al Estado sobre confección de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración local, su inexistencia no constituye un vacío normativo, en cuanto que ésta debe adecuarse para su elaboración a los criterios dispuestos para la Administración General del Estado por el art. 15 de la Ley 30/1984, la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado y la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

2. Las Corporaciones Locales, en su mayor parte, no elaboran las plantillas presupuestarias que respondiendo a principios de racionalidad, economía o eficiencia, deben comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral o eventual, o, en caso de elaborarse éstas incurren en una deficiente formación.

La falta de elaboración de las plantillas determina que la oferta de empleo público incluya puestos de trabajo inexistentes o sin dotación económica para su cobertura.

3. Diversas Entidades no tienen constituido el Registro de personal, previsto en los arts. 13.2 de la Ley 30/1984 y 90.3 de la LRBRL, coordinado con las demás Administraciones Públicas, en el

que deben inscribir a todo el personal a su servicio y anotar preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo, siendo estos datos inscritos los que deben determinar las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones. Cuando las Entidades locales no cuenten con suficiente capacidad financiera o técnica, las Comunidades Autónomas por sí mismas, o por la delegación en las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares, cooperarán a la constitución de dichos Registros; sin embargo, las Comunidades Autónomas en general aún no han acometido esta tarea en la medida necesaria, bien directamente o por delegación en las Corporaciones provinciales.

4. Se incumplen en gran parte de las Entidades locales los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal, que debe realizarse a través de la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y, a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición. La tendencia laboralizadora del personal al servicio de la Administración local, ha venido transformando en los últimos años plazas de funcionarios en plazas de personal laboral, en parte favorecida por el hecho de que el acceso a estas plazas de personal laboral se lleva a cabo con menores requerimientos; estas actuaciones han supuesto, en ocasiones, el acceso a empleos públicos vulnerando los principios constitucionales que rigen la selección de personal en el sector público.
5. Se produce con frecuencia una improcedente regulación unitaria de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral, a través de convenios colectivos únicos. El hecho de que las funciones desempeñadas por el personal laboral y el funcionario sean similares (técnicas, administrativas y de oficios), ha motivado la tendencia creciente a la regulación unitaria de las condiciones de trabajo para ambos tipos de colectivos, incluyendo en la negociación materias indisponibles para los funcionarios, como jornadas de trabajo, retribuciones básicas y complementarias. La competencia de la regulación básica de estas materias es del Estado y, por tanto, no cabe negociación alguna por las Entidades locales, por lo que al colectivo de funcionarios se refiere, produciéndose el consiguiente incumplimiento de la normativa legal. En este sentido la jurisprudencia es unánime al rechazar la posibilidad de la regulación en un mismo convenio colectivo de las condiciones de trabajo de los funcionarios y los empleados en régimen laboral, habiéndose resuelto parte de estas deficiencias e irregularidades de los convenios colectivos que contravienen el régimen general de la función pública local, como consecuencia de los recursos planteados por la Abogacía del Estado y las consiguientes sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.

Sin embargo, aunque de conformidad con lo previsto en el art. 56 de la LRBRL los acuerdos de las Corporaciones locales deben remitirse a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, no siempre se comunican, lo que determina que estas no puedan requerir su anulación o impugnación en determinadas ocasiones.

Todas las incidencias detectadas en el curso de los trabajos de fiscalización se refieren al incumplimiento de la normativa legal, que prevé los instrumentos para que tanto la planificación del empleo, como la provisión de puestos de trabajo y selección del personal se realice de conformidad con criterios de oportunidad y de racionalidad y con sujeción a los principios constitucionales de

igualdad, mérito y capacidad, así como al de publicidad, por lo que no se estima necesario realizar ninguna propuesta distinta a las referidas a la necesidad de fomentar en mayor medida la colaboración y el control del resto de las Administraciones públicas sobre las actuaciones del subsector local.

PROPUESTAS

- a) *Las Comunidades Autónomas deberían colaborar con las Entidades locales en la implantación del Registro de Personal bien por sí mismas, o por delegación en las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares.*
- b) *Deberían establecerse instrumentos necesarios para que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas puedan ejercer las acciones necesarias contra los actos o acuerdos de las Entidades locales en materias del Personal a su servicio y en la aprobación de sus convenios, que infrinjan el ordenamiento jurídico o excedan de las competencias propias de dichas Entidades.*

IV. CONTRATACIÓN

Los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la LRJAPPAC establecen el principio de objetividad al servicio de los intereses generales el cual debe presidir toda actuación de las Administraciones Públicas y que se despliega en el ámbito contractual en el principio de transparencia. Los citados principios generales de objetividad y transparencia implican una limitación a la autonomía de la voluntad y tienen por objeto impedir cualquier arbitrariedad en el proceso de formación de la voluntad contractual, cuya culminación debe asentarse en una motivación pertinente y conforme a las circunstancias del caso. Asimismo, los artículos 9 y 31.2 de la Norma Fundamental establecen el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Sin embargo, de las actuaciones fiscalizadoras efectuadas en los últimos años por este Tribunal, y en lo que respecta a las Entidades locales, se desprende una reiterada vulneración de los referidos principios como consecuencia, fundamentalmente, de diversas circunstancias:

1. El incumplimiento de la normativa contractual al amparo de una coyuntura, no siempre fundamentada en criterios de necesidad, que deriva en la realización de prácticas ilícitas.
2. La falta de regulación en la normativa contractual de determinados aspectos, lo que permite un margen de discrecionalidad, no siempre acorde con la protección del interés público a satisfacer con la contratación; y la ambigüedad en la regulación de otras cuestiones con la consecuente flexibilidad excesiva en su interpretación, lo que facilita en la práctica la realización de una gran variedad de irregularidades de mayor o menor entidad, que bordean los límites de la ley sin transgredirla formalmente, pero que en muchos casos generan perjuicios de muy diversa índole a la Administración y/o a los empresarios interesados en los procedimientos contractuales.

En relación con la primera de las causas citadas debe indicarse que la necesidad de salvaguardar la correcta realización de la gestión contractual, en relación con los aspectos antes mencionados, exige, esencialmente, una diligente actuación de los órganos competentes y responsables de aquella a efectos de evitar una desviación arbitraria de lo preceptuado legalmente, observando con exactitud la normativa establecida y aplicando, en su caso, las medidas correctoras y/o sancionadoras en ella previstas, cuestiones, ambas, reiteradamente recomendadas por este Tribunal en sus Informes.

Finalmente, en el seno de las fiscalizaciones efectuadas se ha apreciado la presencia de irregularidades, que pudieran ser fruto de una deficiente regulación del trámite del replanteo, en concreto del momento en que este debiera realizarse. Esta regulación ha permanecido invariable desde que se dictara el Decreto 923/1965, de 8 de abril, TR de la Ley de Contratos del Estado, pese a la importancia y trascendencia de las modificaciones operadas, no sólo en la estructura y organización del Estado y, en su seno, de las Entidades Locales, sino también en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de su gestión, que desde entonces se han producido. Así, han experimentado notables variaciones aspectos tales como la encomienda de la redacción de proyectos a agentes externos a las administraciones actuantes, que hoy sería el proceder mayoritario; la aparición de los contratos de asistencia técnica para la elaboración de proyectos que, desde 1973 han contado con un régimen jurídico propio; o la posibilidad de contratar -conjuntamente el proyecto y la obra, resultando a estos efectos ilustrativo, dado la peculiaridad de esta contratación, la ordenación de las fases procedimentales a estos efectos previstas en el artículo 125.3 del TR LCAP.

IV.1 IRREGULARIDADES DERIVADAS DE UNA VULNERACIÓN DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA O DE SU NEGLIGENTE GESTIÓN

Caben destacarse las siguientes:

1. Inadecuada planificación de las inversiones generada en la mayoría de los casos por cambios injustificados de criterios o por la sujeción de aquella a la obtención de ayudas o subvenciones, lo que impide desarrollar las actuaciones con una debida cronología o continuidad de actos a fin de evitar gastos inútiles y facilitar la tramitación procedimental de las actuaciones.
2. Ausencia de informes, evacuados por los servicios interesados, justificativos de la contratación que se propone.
3. Celebración de contratos para la prestación de servicios jurídicos o técnicos sin justificar la insuficiencia, falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios materiales y personales con que cuenta la Entidad.
4. Irregularidades en los sistemas de control interno, derivadas de la ausencia de informes jurídicos emitidos por el órgano municipal que tiene legalmente encomendado el asesoramiento así como de la Intervención municipal, o negativas a su emisión bajo el amparo de no resultar necesario por “no tener consecuencias económicas”.

5. Deficiente valoración de los elementos de la contratación que, unida a la inexistencia de informes preceptivos, o su deficiente formulación, facilita el encadenamiento de irregularidades que pudieran afectar a la naturaleza y tipo contractual, a la competencia del órgano de contratación, a la capacidad de los licitadores o a los requisitos de publicidad y concurrencia. Este hecho se manifiesta fundamentalmente en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que rigen los procedimientos contractuales, pues adolecen de imprecisiones, errores y deficiencias que vician ab initio tales procedimientos. En este sentido deben destacarse esencialmente los siguientes:
 - Se establecen calificaciones erróneas de los contratos dando lugar bien a la no exigencia de clasificación a los licitadores, o bien a requerirla mediante baremos incorrectos, circunstancias ambas que permiten limitar o ampliar indebidamente la concurrencia y, en su caso, además, dejar desprotegido el interés público al no asegurar una correcta solvencia técnica y económica del adjudicatario.
 - No efectúan una exacta descripción del objeto del contrato y/o del ámbito temporal de la prestación.
6. El cómputo de los plazos de ejecución de los contratos, vinculados a su formalización, provoca la presencia de gran número de irregularidades derivadas de la anticipación de actividades, documentadas mediante la presentación de facturas y documentos acreditativos de su realización con anterioridad, al menos, a la citada formalización o, por el contrario, la dilación del comienzo de la ejecución durante el periodo máximo atribuido para el desarrollo de esta formalidad.
7. Deficiencias en el control y seguimiento de las actuaciones contratadas, que generan irregularidades que afectan a los intereses municipales. Así, se producen incumplimientos en los plazos de ejecución, sin que se incoen las oportunas actuaciones dirigidas a imponer las sanciones previstas para estos casos –aún cuando éste fue uno de los criterios determinantes para la adjudicación- y se aprecia una ausencia generalizada de procedimientos de rescisión o resolución de los contratos.
8. Los pagos de las obligaciones se realizan fuera de los plazos marcados, con la consiguiente imposición legal de abono de los correspondientes intereses por demora.
9. En relación, específicamente, con los contratos de obras, debe destacarse lo siguiente:
 - La generalizada vulneración del principio de expedición mensual de las certificaciones, que genera incertidumbre sobre el adecuado ritmo de ejecución.
 - La presunción de certeza que necesariamente debe conllevar las certificaciones, se desvirtúa en la gran mayoría de los casos al acreditar como ejecutadas partidas que desaparecen en certificaciones posteriores, circunstancia que, en ocasiones, no hace sino encubrir las alteraciones realizadas por vía de hecho sobre el proyecto de ejecución.

- La liquidación de las obras no se efectúa como tal, esto es como saldo resultante de la medición final de la obra realmente ejecutada, pues de forma generalizada incluye partidas nuevas cuya ejecución no se acreditó en certificación alguna en el ámbito de duración de las obras.

IV.2 IRREGULARIDADES DERIVADAS DE LA NORMATIVA APLICABLE Y DE LAS PARTICULARES CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES AFECTADAS

Además de las irregularidades expuestas, en las fiscalizaciones realizadas durante los últimos años se han observado otras anomalías perjudiciales para los intereses públicos, producidas como consecuencia de imprecisiones, ambigüedades o falta de regulación de determinados aspectos de la normativa contractual y de régimen local, así como por las particulares características de las Entidades locales afectadas.

a) Deficiencias derivadas de las normas sobre organización y competencias de las Entidades locales

1. Falta de agilidad y responsabilidad en los procedimientos contractuales en virtud de la distribución de competencias entre distintos órganos de contratación.

Cuando conforme a la normativa vigente, el órgano de contratación es el Pleno, ya sea directa o indirectamente mediante delegación en la Comisión de Gobierno, se diluye la responsabilidad ejecutiva en la decisión adoptada corporativamente por quien debiera configurarse esencialmente como órgano de control, con la consecuente dificultad para exigir aquella.

La Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local ha supuesto un importante cambio en el ámbito de la responsabilidad gestora asumida por las Entidades locales y los objetivos que persigue, como son los de creación de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad mediante ejecutivos con gran capacidad de gestión para una mayor agilización y facilidad de control de la gestión por el Pleno, que desarrolla así sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras. Si bien es cierto que esta Ley, modificadora de la LRBRL, se ha elaborado en atención a Entidades de gran población y especiales características, a las que la organización administrativa prevista en la citada Ley de Bases, restringía su capacidad y flexibilidad de gestión política y administrativa, no es menos cierto que en el ámbito contractual el espíritu que inspiró el cambio organizativo y competencial efectuado por ella, debería aplicarse a la totalidad de las Entidades locales, a efectos de centralizar las competencias contractuales en la Alcaldía y los órganos de más cercana colaboración con ésta, lo que permitiría agilizar la gestión contractual y concretar los responsables de las decisiones adoptadas en el seno de la misma.

2. Deficiencias en la segregación de funciones.

En las Entidades locales excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local, especialmente aquellas de menor población, se observa que el impulso, tramitación y culminación de los expedientes se concentra en el seno de las Secretarías e Intervenciones Generales o Secretaría-Intervención, a quienes igualmente compete informar sobre la conveniencia y legalidad de aquellos, con el resultado de solaparse las funciones de dirección administrativa encomendadas a aquellos y las de asesoramiento jurídico y económico, difuminándose la responsabilidad gestora de quien debe también pronunciarse en derecho sobre los mismos asuntos que gestiona.

b) Irregularidades derivadas de la regulación de determinados aspectos de la contratación.

1. Deficiencias en la proyección.

Las deficiencias e imprecisiones de los proyectos dan lugar a que, a efectos de paliarlas, se produzcan durante la ejecución sustanciales alteraciones de aquellos mediante, las incorrectamente llamadas modificaciones u obras complementarias, así como paralizaciones y retrasos en la realización de las obras que impiden alcanzar la finalidad o interés público pretendido, esto es, la obtención de aquellas en el plazo y coste previsto.

Las cuestiones relatadas en el último de los párrafos del apartado IV, hace necesario reconsiderar tanto la posible extensión del replanteo a contratos distintos al de obras, como el momento adecuado para llevarlo a cabo. En la actualidad tan solo se encuentra previsto en la fase preparatoria del contrato de obras y en forma tal que la Autoridad aprueba el proyecto desconociendo si es conforme a derecho e incluso si es susceptible físicamente de ser ejecutado.

Por ello, se propone una modificación del régimen jurídico de este trámite, anticipándolo al momento de la recepción de conformidad de los proyectos, caso de su contratación y, en todo caso, a su aprobación por la autoridad, de forma que la tradicional expresión de las fases procedimentales “aprobación por la autoridad, supervisión y replanteo” invierta su orden, resultando la aprobación por la autoridad el último de los trámites de la recepción de los proyectos.

2. Anomalías en la fijación de criterios de selección del concurso

La discrecionalidad administrativa inherente al concurso frente a la subasta para la selección del adjudicatario debe estar fundamentada, como la propia legislación contractual exige, en el establecimiento en los pliegos de cláusulas de criterios de valoración de ofertas dotados de la correspondiente objetividad para apreciar la proposición más ventajosa, que, a diferencia de la subasta, no tiene que ser necesariamente la más económica, atendiendo a las particularidades del contrato y la finalidad que con el mismo se pretende obtener.

Sin embargo, se ha podido apreciar la heterogeneidad de criterios elegidos en contratos de idéntico objeto y características, incluso celebrados por la misma Entidad y en el mismo periodo de tiempo, lo que genera incertidumbre sobre el rigor con el que se efectúa el estudio sobre cuáles resultan más apropiados para valorar las ofertas y realizar la adjudicación más óptima para el interés público. Asimismo, se observa la cada vez más generalizada omisión del criterio del precio en los procedimientos concursales, primando la potestad discrecional propia de estos procedimientos sobre el principio básico y general de economía y racionalidad del gasto público, cuyo origen, en cierta medida, pudiera encontrarse en la discordancia o contradicción existente, respecto a este criterio, dentro de la propia normativa contractual.

3. Realización de irregulares modificaciones, ampliaciones y obras complementarias sobre lo proyectado inicialmente.

Resulta generalizada la producción durante la ejecución de los contratos de obras, de variaciones sobre lo inicialmente proyectado y adjudicado, debidas en ocasiones a auténticas necesidades nuevas o causas imprevistas o una mayor conveniencia para su culminación, siguiendo la terminología legal que las ampara. Pero en la mayoría de los casos, tales variaciones tratan de ampararse formalmente en las prescripciones legales previstas para su cobertura, cuando el fundamento de las mismas se aleja notoriamente de éstas, bien porque se trata de paliar deficiencias de proyección que debieron subsanarse con carácter previo a la adjudicación del contrato (como ya se ha expuesto) bien por los cambios de criterios de los gestores, por las deficiencias en el control y seguimiento de la ejecución por parte de la Entidad local, favoreciendo, consecuentemente, la actuación arbitraria de las empresas ejecutoras, y/o por un incorrecto fraccionamiento de un objeto que, debiendo haber sido considerado en su ámbito completo, fue dividido en virtud de determinadas circunstancias coyunturales, económicas o de otro tipo, no respaldadas por la normativa aplicable.

Las consecuencias perjudiciales de tales variaciones irregulares afectan, en primer lugar a los intereses económicos de las Entidades al incrementar innecesariamente el presupuesto inicialmente previsto, pero también a la transparencia del procedimiento licitatorio que dio lugar a la adjudicación, pues el citado incremento desvirtúa automáticamente la baja propuesta por el adjudicatario.

El TRLCAP y su Reglamento regulan de forma dispersa y, en cierta medida ambigua e imprecisa, las modificaciones, ampliaciones y obras complementarias, tanto respecto a su definición, como a su tramitación y requisitos, lo que favorece la utilización indistinta de estas figuras para ir variando sucesivamente, y en la mayoría de los casos de forma fáctica, las obras iniciales. Así:

- a) En relación con los contratos de obras, la procedencia de las modificaciones por razones de interés público, como consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas no se recoge expresamente en el TRLCAP como tal para este tipo de contratos, sino mediante remisión a lo previsto al respecto para todos los contratos administrativos en su artículo 101. Si bien la precedente Ley de Contratos de 1995 incurría en la misma imprecisión, el

Reglamento vigente durante la misma, no sólo recogía de forma expresa para los contratos de obras las causas justificativas para su modificación, sino que, además, limitaba la relativa a la imprevisión al exigir que la misma se produjera al tiempo de elaborar el proyecto.

Por otra parte, el expediente establecido en el TRLCAP para tramitar las modificaciones de los contratos de obra, prevé la redacción y aprobación de un proyecto, pero no su supervisión y replanteo, por lo que no queda asegurada su viabilidad física y jurídica ni que con el mismo se solventen las necesidades nuevas o causas imprevistas que lo justifiquen, lo que favorece la realización de posteriores modificaciones. De igual forma no se recoge la formalización de la modificación como último trámite del expediente, en contradicción con lo previsto en el citado artículo 101, relativo a las modificaciones de los contratos en general.

- b) La referencia a las obras complementarias se encuentra en el TRLCAP en el capítulo relativo a las disposiciones generales de los contratos de obras, concretamente al establecer los supuestos en que cabe el procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de las mismas, con ausencia de una posterior regulación en el capítulo referido a la ejecución y modificación de este tipo de contratos, lo que no es adecuado al constituir incidencias que se producen durante la ejecución.

Asimismo, no resulta clara la diferenciación entre obras complementarias y modificaciones, pudiendo solaparse ambas, ya que no se establece una definición concreta de las últimas y respecto a las primeras el artículo 141 del TRLCAP las considera como aquellas que *no figuren en el proyecto, ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas* volviendo a utilizarse la imprevisión como causa justificativa. Esta situación, unida a la distinta finalidad que el límite del 20% juega para una y otra figura, permitiría calificar y realizar, indebidamente, como modificaciones del contrato, lo que realmente constituyen obras complementarias, a efectos de permitir su adjudicación directa al contratista de la obra principal, aunque exceda su importe del citado límite.

- c) El Reglamento establece en su artículo 125.1, que *“Los proyectos deberán referirse a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto...”*. Sin embargo, no efectúa una regulación concreta, a efectos de definir en que consisten tales variaciones y los trámites y requisitos a cumplir para su viabilidad.

PROPUESTAS

En consonancia con los defectos y carencias expuestos se formulan las siguientes propuestas:

- a) *Modificar la normativa de régimen local en orden a limitar la condición de órganos de contratación a quienes son o forman parte del ejecutivo local, esto es el Alcalde, Tenientes de Alcalde y Concejales, sin perjuicio de establecer los sistemas que se consideren idóneos para el control, previo o posterior, por los Plenos de las decisiones contractuales adoptadas por aquellos.*
- b) *Potenciar la infraestructura de todas las Entidades locales, con independencia de sus particularidades socioadministrativas, a efectos de que su organización interna permita separar y redistribuir sus funciones jurídicas y de gestión económica, para agilizar la tramitación en la gestión administrativa y, fundamentalmente, lograr una mayor objetividad de la misma al desligar aquellas de la actuación directa en la gestión y en especial:*
 - *Establecer, con carácter preceptivo, para todas las Diputaciones Provinciales el mismo régimen de separación y redistribución de funciones previsto, para las Entidades locales de gran población en la Ley de Modernización del Gobierno Local.*
 - *Fomentar el uso de instrumentos de colaboración que permitan, directa o indirectamente, encomendar a las Asesorías Jurídicas de las Diputaciones Provinciales el asesoramiento a los órganos ejecutivos de las Entidades locales enmarcadas en su ámbito territorial, manteniendo la función de fe pública en las Secretarías o Secretaría- Intervención de éstas.*
- c) *Modificar la regulación del trámite de replanteo del proyecto, anticipándolo a la aprobación o recepción de los proyectos, de forma que cuando esta se produzca se encuentre ya verificada la viabilidad física y jurídica del proyecto, al objeto de lograr un mayor control sobre la precisión técnica y viabilidad física de los proyectos de obras.*
- d) *A efectos de mantener el conveniente equilibrio entre la potestad discrecional de la Administración en los procedimientos concursales y el respeto y salvaguarda de los principios contractuales y de gestión del gasto, valorar que el régimen jurídico de la contratación pública incluya preceptivamente, al menos, el precio y el plazo de ejecución como criterios valorativos de las ofertas en los pliegos que rigen los sistemas de adjudicación por concurso, de forma que sólo en relación con ellos pueda aplicarse el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.*
- e) *A efectos de evitar la utilización indistinta e indiscriminada de las figuras de modificados y obras complementarias para una variación sucesiva de un contrato primitivo, se propone que:*

Un único capítulo, como el que el TRLCAP dedica a la ejecución y modificación de los contratos de obras, pudiera acoger el régimen jurídico de las modificaciones, obras complementarias y las ampliaciones referidas en su Reglamento, diferenciándolas nítidamente y precisando legalmente el contenido de unas y otras, a efectos de permitir un mayor control de su utilización.

Todos los proyectos en los que debe definirse el objeto constitutivo de la modificación queden sujetos a supervisión, cualquiera que sea la cuantía de la variación, y replanteo.

Se establezca un límite cuantitativo máximo en relación con el importe del contrato primitivo, que no pueda en ningún caso ser superado por las variaciones a efectuar, independientemente de la figura jurídica que las mismas adopten.

Madrid, 20 de julio de 2006

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned centrally below the text 'EL PRESIDENTE'.

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba