
INFORME DEFINITIVO DE FISCALIZACIÓN

**SOBRE GESTIÓN DE LIQUIDEZ DE LOS
AYUNTAMIENTOS DE OVIEDO, GIJÓN Y
AVILÉS**

EJERCICIO 2014



Sindicatura de Cuentas
del Principado de Asturias

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
I.1. Iniciativa de la fiscalización.....	5
I.2. Ámbito subjetivo y temporal	5
I.2.1. Ámbito subjetivo.....	5
I.2.2. Ámbito temporal	5
I.3. Objetivos y alcance	5
I.4. Marco normativo	6
I.5. Limitaciones al alcance	6
I.6. Trámite de alegaciones.....	6
II. CONCLUSIONES	8
III. RECOMENDACIONES	10
IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	12
IV.1. Dirección, funciones y organización de la tesorería	12
IV.2. Plan de disposición de fondos y plan de tesorería	16
IV.3. Composición de la tesorería.....	17
IV.4. La caja operativa	18
IV.4.1. Marco normativo	18
IV.4.2. Composición.....	18
IV.4.3. Custodia, acceso y control de fondos.....	19
IV.4.4. Análisis de movimientos.....	20
IV.5. La caja restringida	22
IV.6. Las cuentas bancarias	22
IV.6.1. Marco normativo	22
IV.6.2. Relación de cuentas.....	23
IV.6.3. Procedimiento para la contratación de servicios bancarios.....	24
IV.6.4. Circularización bancaria.....	25
IV.7. Sistemas de anticipos de caja fija y de pagos a justificar.....	27
IV.7.1. Marco normativo	27
IV.7.2. Análisis del sistema de anticipos de caja fija.....	31
IV.7.3. Análisis del sistema de pagos a justificar	33
ANEXOS	39

El Consejo de la Sindicatura de Cuentas en ejercicio de su función fiscalizadora establecida en el artículo 6 de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, ha aprobado en sesión de 13 de julio de 2016 el Informe Definitivo de Fiscalización sobre la gestión de liquidez de los ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Aviles. Ejercicio 2014. Asimismo ha acordado su elevación a la Junta General para su tramitación parlamentaria y su remisión a las entidades objeto de fiscalización, según lo previsto en el artículo 15 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACF	Anticipos caja fija
Ayto/Aytos	Ayuntamiento/Ayuntamientos
BEP	Bases de ejecución del presupuesto
CE	Constitución Española
DA	Disposición Adicional
EL/EELL	Entidad local/Entidades locales
Expdte	Expediente
IMNCL	Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
LGS	Ley General de Subvenciones
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LSC	Ley de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
MEFF	Mercado Oficial de Opciones y Futuros Financieros en España
Núm	Número
OCEX	Órganos de Control Externo
OMIE	Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, SA
OOAA	Organismo Autónomo/Organismos Autónomos
PAJ	Caja de pagos a justificar
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
Pte	Pendiente
RD	Real Decreto
RD-ley	Real Decreto Ley
RPEL	Reglamento Presupuestario de las Entidades Locales
RPT	Relación de puestos de trabajo
S/D	Sin datos
SC	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
TAG	Técnico de Administración General
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Iniciativa de la fiscalización

A la SC en el ejercicio de su función fiscalizadora y de conformidad con lo establecido en el artículo 6 b) de la LSC, le incumbe el examen, comprobación y fiscalización de las cuentas de los demás sujetos integrantes del sector público autonómico.

El Consejo de la SC en su reunión de 18 de diciembre de 2014 acordó aprobar el Programa Anual de Fiscalización para el ejercicio 2015 incluyendo en el mismo el Informe "Fiscalización horizontal de gestión de liquidez de los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés".

I.2. Ámbito subjetivo y temporal

I.2.1. Ámbito subjetivo

Según lo establecido en el Programa de Fiscalización para el ejercicio 2015, compone el ámbito subjetivo de la presente fiscalización los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés, todos ellos con una población superior a 50.000 habitantes. No se incluyen dentro del ámbito de fiscalización a los organismos, entidades, fundaciones y empresas públicas en las que tengan participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto ni tampoco a las entidades dependientes de los ayuntamientos en las cuales su participación sea minoritaria.

I.2.2. Ámbito temporal

La fiscalización realizada se refiere al ejercicio 2014, sin perjuicio de que cuando se consideró necesario hayan podido ser objeto de análisis transacciones acaecidas con anterioridad o posterioridad a dicho ejercicio, con el fin de delimitar los antecedentes que dieron lugar a operaciones vigentes en los ejercicios fiscalizados o, en su caso, comprobar el desenlace de las mismas ocurrido en ejercicios posteriores.

I.3. Objetivos y alcance

El objetivo general ha sido analizar la gestión de liquidez realizada por los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés durante el ejercicio 2014. Para ello se ha realizado una fiscalización de regularidad (financiera y de cumplimiento) de su tesorería conforme a los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

Los datos del cuerpo de este Informe figuran en euros sin decimales y por lo tanto, las sumas de los sumandos de cada columna pudieran no coincidir exactamente con el total reflejado consecuencia de despreciar visualmente las fracciones decimales.

I.4. Marco normativo

La normativa aplicable a esta fiscalización está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.
- 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.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se Regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se 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.

I.5. Limitaciones al alcance

El trabajo de fiscalización realizado se ha visto afectado por la siguiente limitación:

El Ayuntamiento de Oviedo no facilitó a la SC la documentación acreditativa de los trámites realizados con las entidades financieras en el ejercicio 2014 en la apertura de nuevas cuentas. En base a lo anterior, este OCEX no ha podido verificar si el procedimiento para la contratación de servicios bancarios seguido por el ayuntamiento en el citado ejercicio se ajustó a la normativa aplicable.

I.6. Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 13 de la LSC y 23.4 de los Estatutos de Organización y Funcionamiento de la SC, se puso en conocimiento de los responsables de los entes delimitados en el ámbito subjetivo, el Informe Provisional sobre la gestión de liquidez de los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés, ejercicio 2014 para que formularan cuantas alegaciones estimasen oportunas y aportasen documentos que entendiesen pertinentes en relación con la fiscalización realizada o, en su caso, para que expusiesen las medidas que hubieran adoptado o tuvieran previsto adoptar respecto a las recomendaciones formuladas en dicho Informe Provisional por esta SC.

Todas las alegaciones formuladas han sido examinadas y valoradas suprimiéndose o modificándose el texto en aquellos casos en que se comparte lo indicado en las

mismas. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, porque no se comparte la exposición o los juicios en ellas vertidos o porque no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. CONCLUSIONES

El trabajo de fiscalización realizado ha permitido alcanzar las siguientes conclusiones:

A) *Sobre la dirección, funciones y organización de la tesorería*

Del análisis del pliego de prescripciones técnicas del contrato que en 2014 el Ayuntamiento de Oviedo mantenía con una empresa de recaudación, se desprende que su objeto se acerca más a una gestión indirecta del servicio de recaudación de tributos que a una mera colaboración sin ejercicio de potestad pública. Esta gestión indirecta no es admitida en la legislación vigente, así mismo, diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado la imposibilidad de gestionar indirectamente este servicio por tratarse de una función pública que implica ejercicio de autoridad.

B) *Sobre el plan de disposición de fondos y el plan de tesorería*

Solamente Avilés tenía aprobado un plan de disposición de fondos para el ejercicio 2014 conforme a la normativa aplicable. En cuanto al plan de tesorería exigido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, únicamente Oviedo disponía del mismo en el citado ejercicio de acuerdo con lo previsto legalmente.

C) *Sobre la caja operativa*

Del análisis de la realidad, legalidad y adecuado registro contable de los movimientos contabilizados por la caja operativa de cada ayuntamiento se detectaron las siguientes incidencias:

1. La concesión de un préstamo en el ejercicio 2003 por el Ayuntamiento de Oviedo a sus empleados públicos para la adquisición de vivienda a un tipo de interés del 3 % contrario a la regulación contenida en el vigente Real Decreto Ley de 26 de diciembre de 1929.
2. El cobro Oviedo de una tasa a los adjudicatarios de los contratos por importe del 1 por mil del precio del contrato en concepto de trámites de formalización, en lugar de una cantidad fija tal y como se regula en la Ordenanza Fiscal número 100 "Tasa de expedición de documentos administrativos". Comunicado por esta Sindicatura, el ayuntamiento dictó resolución de 30 de octubre de 2015 por la que se acordó la devolución y se ordenó el pago de las cantidades cobradas de forma indebida.
3. La contabilización en la caja operativa por el Ayuntamiento de Gijón de operaciones de compensación en contra de lo establecido en la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

D) *Sobre las cuentas bancarias*

1. En el contrato licitado para la prestación de los servicios bancarios-financieros del Ayuntamiento de Gijón, ninguna relación guarda el mencionado contrato bancario con las obligaciones relativas al patrocinio contenidas en el mismo y que además resultan determinantes para la adjudicación del contrato.

2. A 31 de diciembre de 2014 el saldo contable de la tesorería de Oviedo, Gijón y Avilés se encontraba infravalorado en 262.239 euros, 122.824 euros y 1.214 euros respectivamente, como consecuencia del importe pendiente de traspasar a los ayuntamientos que existía en una serie de cuentas utilizadas por determinadas entidades financieras para la gestión recaudatoria de tributos y demás conceptos de derecho tributario que desarrollan como entidades colaboradoras. En la medida en que dicho saldo tiene la consideración de fondos públicos, ha de figurar en la contabilidad de cada ayuntamiento a cierre del ejercicio por lo que las entidades locales deben realizar las acciones pertinentes para que la totalidad del saldo de estas cuentas aparezca contabilizado.
3. A 31 de diciembre de 2014, el estado de tesorería del Ayuntamiento de Gijón recogía dos cuentas de formalización en contra de lo establecido en la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

E) Sobre los sistemas de anticipos de caja fija y de pagos a justificar

1. La regulación sobre los anticipos de caja fija y sobre los pagos a justificar contenida en las Bases de Ejecución del Presupuesto de Oviedo se considera insuficiente por parte de esta Sindicatura de Cuentas ya que no se ajusta al contenido mínimo exigido en los artículos 75 y 72.2 del Real Decreto 500/1990.
2. En todos los anticipos de caja fija revisados del Ayuntamiento de Oviedo y en tres de Avilés, no constaba la fiscalización de la cuenta justificativa realizada por la intervención. En los expedientes del Ayuntamiento de Avilés no figuraba la aprobación de la citada cuenta. La motivación de los gastos incurridos en concepto de viajes, hoteles y restaurantes no aparecía en los anticipos de caja fija del área de presidencia de Oviedo, ni de la alcaldía de Avilés. El Ayuntamiento de Gijón no utilizó este sistema en 2014.
3. En la muestra revisada de pagos a justificar realizados en Oviedo en el ejercicio 2014, se comprobó que en ninguno constaba la fiscalización previa de las órdenes de pagos por las que se ponen los fondos a disposición de los habilitados y que las cuentas justificativas no estaban acompañadas de documentos originales del gasto realizado.

En el Ayuntamiento de Avilés la incidencia de la ausencia de fiscalización previa fue detectada también en cinco expedientes de los analizados y la justificación incompleta en tres. Además, se incumple el plazo para la presentación de la cuenta justificativa en cuatro, no figurando la resolución del órgano competente aprobando la citada cuenta en ninguno de los ocho expedientes revisados.

En la revisión realizada en Gijón se detectó que el sistema de pagos a justificar fue utilizado para supuestos no previstos en la normativa reguladora al emplearse para gastos ordinarios abonados con carácter previo a la realización del servicio. Esta práctica es contraria al principio de servicio prestado que recoge el artículo 216.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

III. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto en el cuerpo de este Informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Sería recomendable una adecuada segregación entre las funciones de gestión tributaria (incluida la inspección), tesorería y contabilidad en el Ayuntamiento de Gijón ya que, un único titular ostentaba en el ejercicio 2014, la jefatura de todas ellas, lo que supone un evidente riesgo teórico para la organización y contraviene los postulados sostenidos por la generalidad de la doctrina y las normas internacionales de auditoría.

También sería conveniente la segregación entre las funciones de tesorería e ingresos en el Ayuntamiento de Avilés, ya que el tesorero tenía encomendadas las funciones de gestión y liquidación de ingresos de derecho público tributario y no tributario y la dirección facultativa del contrato de concesión del servicio de regulación y estacionamiento limitado de vehículos en la vía pública mediante la ORA y del servicio de inmovilización, retirada, traslado y depósitos de vehículos en las vías públicas.

2. Dados los importes existentes a 31 de diciembre de 2014 en las cajas físicas de los Ayuntamientos de Gijón (44.234 euros) y de Avilés (44.690 euros), sería aconsejable que la existencia de efectivo en las citadas cajas se redujera a las cantidades mínimas indispensables.
3. Resultaría recomendable que el Ayuntamiento de Gijón tuviera contabilizadas tanto la caja del área de recaudación como los 20 cajeros de atención al ciudadano ya que, a pesar de que el importe recaudado a través de ellos se traspasa periódicamente a la contabilidad, pudiera ocurrir que a 31 de diciembre existieran en los mismos saldos pendientes de traspasar, lo que provocaría una infravaloración de su caja operativa.
4. Se recomienda a los Ayuntamientos de Oviedo y Gijón que los arqueos de caja que realicen, con el objeto de controlar los fondos existentes en la misma, se lleven a cabo en presencia de más de una persona o autoridad y se refleje en el acta que a tal efecto se levante, además del recuento de monedas y billetes efectuado, la identidad y firma de las personas encargadas de su realización y de las que lo han presenciado.
5. Dado el número de cuentas bancarias abiertas a 31 de diciembre de 2014 en los Ayuntamientos de Oviedo (37 cuentas), Gijón (25 cuentas) y Avilés (23 cuentas) sería recomendable que cada Entidad Local valorase la necesidad de reducirlo de forma que se consiguiese una mayor centralización de la tesorería.
6. Deben realizarse las gestiones oportunas para la cancelación de las cuentas inactivas existentes a 31 de diciembre de 2014 y que fueron detectadas por la Sindicatura de Cuentas en los Ayuntamientos de Oviedo (1cuenta) y Gijón (2 cuentas).
7. En el procedimiento llevado a cabo en el ejercicio 2014 por el Ayuntamiento de Gijón para la colocación de excedentes de tesorería y al objeto de conseguir la mejor oferta posible, se fomentó la concurrencia de ofertas y se fijaron una serie de

criterios de adjudicación tendentes a seleccionar la oferta que ofreciera un mayor tipo de interés nominal. Teniendo en cuenta que este tipo de contratos está excluido del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se considera ésta una buena práctica que han de seguir los demás ayuntamientos a efectos de garantizar el cumplimiento de principios esenciales de buena práctica administrativa.

IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

IV.1. Dirección, funciones y organización de la tesorería

El artículo 92 bis de la LRBRL señala que la tesorería es una función pública necesaria en todas las Corporaciones Locales cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

De acuerdo con lo anterior y en relación con lo establecido en el artículo 134 de la LRBRL, la responsabilidad de tesorería se atribuye a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional que ocupen el puesto de trabajo denominado tesorería expresamente contemplado en la RPT de la corporación.

Las funciones encomendadas a la tesorería de las EELL se encuentran reguladas en los artículos 196 del TRLRHL y 5 del RD 1174/1987. Son las siguientes:

- Manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la EL que abarca:
 - La realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la entidad, de conformidad con lo establecido por las disposiciones vigentes.
 - La organización de la custodia de fondos, valores y efectos de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.
 - Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la corporación, las consignaciones en Bancos, Caja General de Depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el Ordenador de pagos y el Interventor los cheques y demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.
 - La formación de los planes y programas de tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a las directrices marcadas por la corporación.
- Jefatura de los Servicios de Recaudación que comprende:
 - El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo las medidas necesarias para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados.
 - La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.
 - Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de bienes embargados.
 - La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

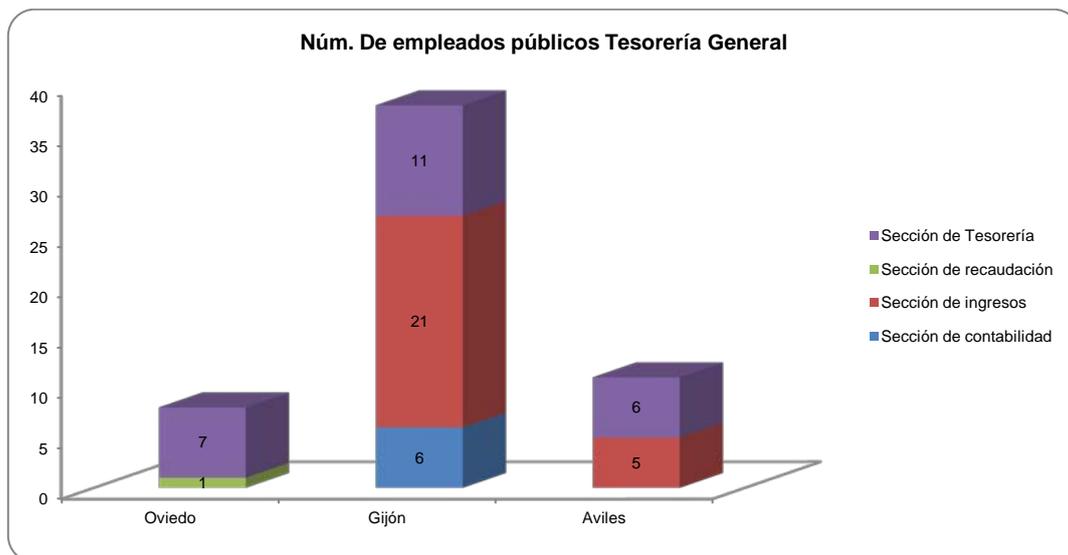
En los tres ayuntamientos fiscalizados la dirección de las funciones de la tesorería general estaba atribuida a habilitados de carácter nacional que ocuparon sus puestos por concurso en Avilés y por libre designación en Oviedo y Gijón.

Se recoge en el siguiente cuadro el número de empleados públicos que en el ejercicio 2014 estaban adscritos a la tesorería general de cada uno de los ayuntamientos, de conformidad con la información suministrada por los mismos y de acuerdo con lo recogido en sus respectivas RPT:

Tesorería general	Oviedo	Gijón	Avilés
Núm de empleados públicos	8	38	11 ^(*)

(*) A 31 de diciembre de 2014 eran 9 empleados públicos consecuencia de dos jubilaciones en el citado ejercicio.

En el Anexo I se relacionan los empleados públicos anteriores en función de la sección a la que pertenecen indicando para cada uno de ellos el puesto que ocupa y el colectivo (funcionario o laboral) del que forma parte. Gráficamente la información recogida en el citado Anexo se resume a continuación:



Ninguno de los ayuntamientos cuenta con un manual de procesos y procedimientos en el que se describan las funciones y responsabilidades de cada uno los empleados asignados al servicio.

Del análisis de la información contenida en sus RPT y de las explicaciones proporcionadas por los ayuntamientos, se detectaron las siguientes incidencias relacionadas con la organización de la tesorería:

- Ayuntamiento de Oviedo:

Oviedo es el único ayuntamiento de los tres fiscalizados¹ que, de acuerdo con la RPT tenía adscritos empleados públicos a la sección de recaudación. Según la información

¹ El Ayuntamiento de Gijón, si bien no tenía una sección de recaudación propiamente dicha, destinaba 7 empleados públicos a la realización de funciones propias de esta área.

recogida en el Anexo I, en esta sección solamente existían dos puestos: un Jefe de Sección de Recaudación, que en el ejercicio 2014 estaba vacante y un TAG, ocupado por un funcionario.

El Ayuntamiento de Oviedo remitió un informe de la Tesorera a esta SC describiendo el procedimiento recaudatorio de tributos llevado a cabo en la EL así como el personal funcionario que intervenía en el mismo. En dicho informe se cita a una empresa de recaudación y únicamente se dice de la misma que colabora en el buzoneo de los recibos recordatorios, así como en el envío postal de las liquidaciones aprobadas y confeccionadas por el órgano de gestión. De lo anterior se deduce que el resto del procedimiento es realizado por funcionarios de la propia EL.

No obstante lo anterior, de acuerdo con la información obrante en el Registro de Contratos de la SC, en el ejercicio 2014 el ayuntamiento tenía en vigor un contrato adjudicado a dicha empresa de recaudación con el siguiente objeto: "servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudatoria de tributos y otros ingresos de derecho público, que no impliquen el ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos".

Del análisis del pliego de prescripciones técnicas del contrato se desprende que los trabajos de asistencia y colaboración que debe realizar la citada empresa van más allá del simple buzoneo o envío postal mencionado por la Tesorera en el informe proporcionado a esta SC, implicando algunos de ellos incluso el ejercicio material de autoridad. Lo anterior, junto con la desproporción del personal asignado a la sección de recaudación en Oviedo, en relación con el personal de la adjudicataria, indica que la naturaleza del contrato se acerca más a una gestión indirecta del servicio de recaudación de tributos que a la prestación de un servicio de colaboración.

El artículo 85 de la LRBRL, tras autorizar la gestión de los servicios públicos, tanto de forma directa como indirecta, establece que "la forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del EBEP, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos".

El párrafo tercero del artículo 92 del mismo texto legal añade que "corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

De los preceptos anteriores se deduce que la gestión indirecta del servicio de recaudación de tributos no es admitida en la legislación vigente, exceptuándose tan sólo la posibilidad regulada en el párrafo tercero del artículo 106 de la LRBRL en relación con el artículo 7 del TRLRHL en donde se establece lo siguiente "es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades

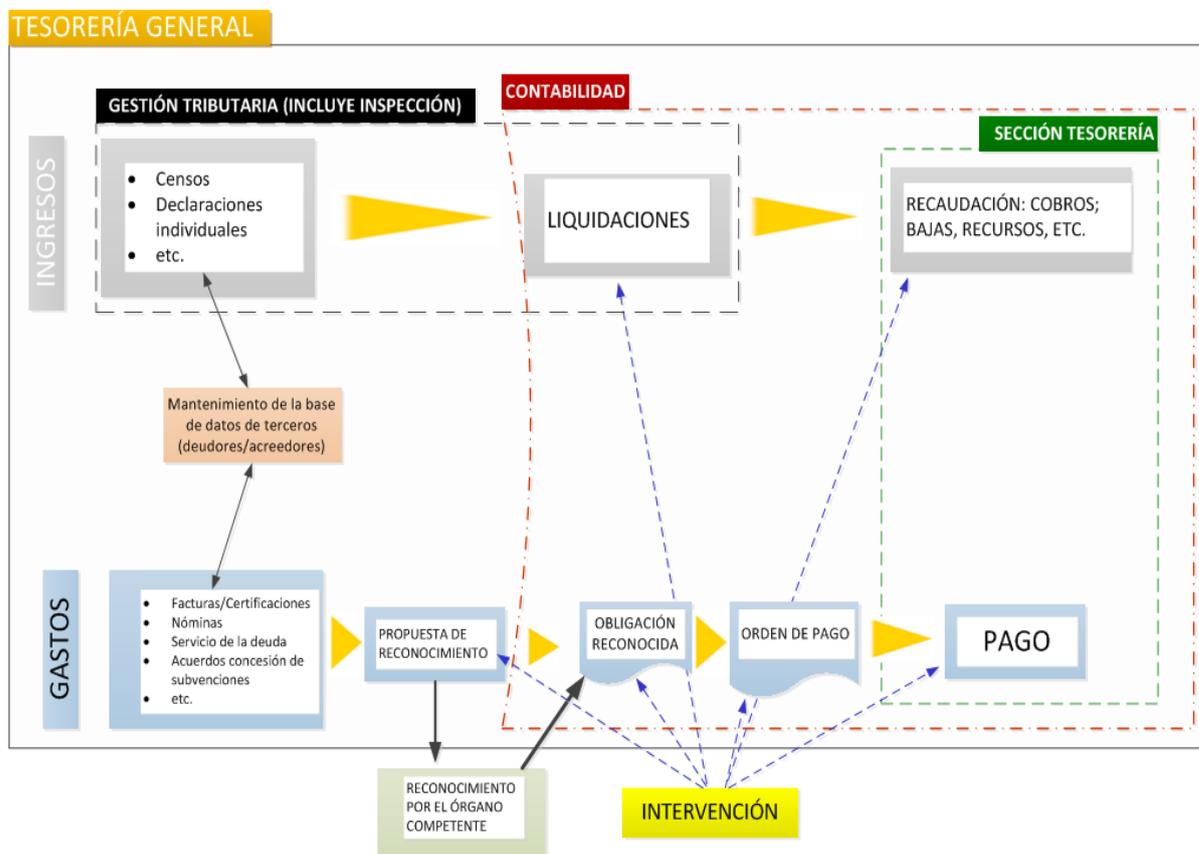
Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

El Tribunal Supremo en sentencias de 26 de enero de 1990, 5 de marzo de 1993 y 31 de octubre de 1997, ha reiterado la imposibilidad de gestionar indirectamente el servicio de recaudación de tributos por tratarse de una función pública que implica ejercicio de autoridad, incluyendo en el mismo sentido el de investigación e inspección de tributos. En la propia sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1990 se analiza la posibilidad de "externalizar" servicios que impliquen ejercicio de autoridad, cual son las funciones de recaudación; se concluye en la citada sentencia que a partir de la vigencia de la LRBRL, no procede la gestión indirecta del servicio de recaudación, por lo que la adjudicación realizada al resolver el concurso convocado fue absoluta y radicalmente nula.

- Ayuntamiento de Gijón:

De la información recogida en el Anexo I se aprecia que Gijón tenía adscritos a la tesorería general, además de los empleados públicos de la sección de tesorería, los correspondientes a las secciones de contabilidad y de ingresos.

De esta forma la tesorería general del Ayuntamiento de Gijón conforme a lo previsto en el artículo 40 de su Reglamento Orgánico tenía atribuidas en el ejercicio 2014 las funciones de gestión tributaria, inspección y tesorería propiamente dicha (que incluye el manejo de fondos y la jefatura de los servicios recaudatorios) además de las funciones contables. Se representa a continuación de forma esquemática:



En consecuencia, frente a la necesaria segregación de funciones se produce la agregación de las mismas bajo un único titular, el tesorero, con evidente riesgo teórico para la organización y en clara contravención de los postulados sostenidos por la generalidad de la doctrina e incluso por las normas internacionales de auditoría.

- Ayuntamiento de Avilés:

Tampoco existe segregación, si bien de forma menos pronunciada, entre las funciones de tesorería e ingresos de forma que el Tesorero, de acuerdo con la información facilitada, tiene encomendadas las funciones de gestión y liquidación de ingresos de derecho público tributario y no tributario y la dirección facultativa del contrato de concesión del servicio de regulación y estacionamiento limitado de vehículos en la vía pública mediante la ORA y del servicio de inmovilización, retirada, traslado y depósitos de vehículos en las vías públicas.

IV.2. Plan de disposición de fondos y plan de tesorería

El plan de disposición de fondos es un instrumento que el ordenamiento jurídico ha puesto a disposición del tesorero para garantizar una adecuada planificación y distribución en el tiempo de los recursos financieros de la EL. Se regula en el artículo 187 del TRLRHL que establece lo siguiente: “La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que establezca el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores”.

No obstante lo anterior, tras la entrada en vigor de la LOEPSF, en consonancia con la reforma del artículo 135 de la CE de fecha 27 de diciembre de 2011, pasó a gozar de prioridad absoluta, frente a cualquier otro gasto, el pago de los intereses y capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas (artículo 14).

De los tres ayuntamientos fiscalizados, solamente Avilés tenía aprobado un plan de disposición de fondos para el ejercicio 2014 conforme a la normativa vigente. Gijón comunicó a la SC la no existencia de un plan aprobado. Oviedo por su parte, remitió a este OCEX un plan de disposición de fondos correspondiente al ejercicio 2013, el cual, de acuerdo con la información proporcionada por la EL, no fue aprobado por el Concejal de Hacienda (que tenía delegada la correspondiente función). No consta que se haya elaborado ni aprobado un plan de disposición de fondos para el ejercicio 2014 en este ayuntamiento.

Adicionalmente al plan de disposición de fondos, la LOEPSF exige a las Administraciones Públicas disponer de un plan de tesorería que incluya al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores, de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad (artículo 13.6) y que ponga de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública (DA cuarta).

Gijón y Avilés no disponían de un plan de tesorería para el ejercicio 2014 conforme a la normativa vigente. En el caso de Oviedo de acuerdo con lo comunicado por el ayuntamiento, el plan de tesorería fue aprobado por el pleno como Anexo a los Presupuestos Generales correspondientes al ejercicio 2014.

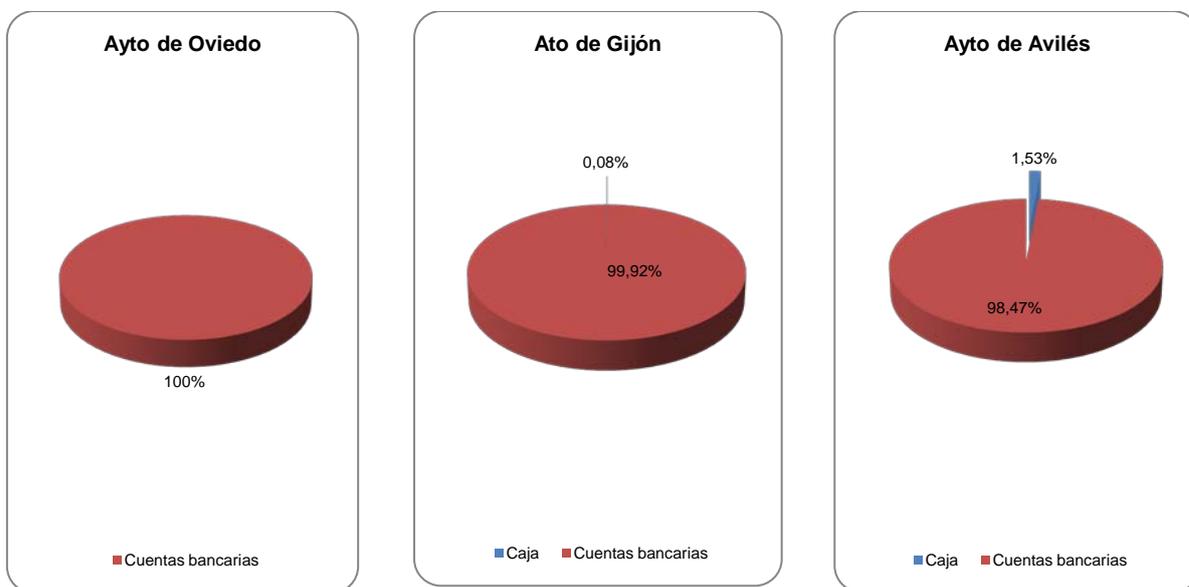
IV.3. Composición de la tesorería

Constituyen la tesorería de las EELL según lo establecido en el artículo 194 del TRLRHL, "todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias".

De acuerdo con la Cuenta General de los ayuntamientos fiscalizados, la tesorería presentaba a 31 de diciembre de 2014 la siguiente composición:

Cuenta contable	Descripción	Saldo a 31/12/2014		
		Oviedo	Gijón	Avilés
570	Caja operativa	-	44.234	42.590
574	Caja restringida	-	-	2.100
Total de caja		-	44.234	44.690
571	Cuentas operativas	27.998.594	57.989.212	2.797.025
573	Cuentas restringidas de recaudación	257	-	37.261
575	Cuentas restringidas de pagos	1.650	-	41.000
577	Cuentas financieras	5.065.828	-	-
Total de cuentas bancarias		33.066.329	57.989.212	2.875.286
Total de tesorería		33.066.329	58.033.446	2.919.976

Gráficamente la comparación entre la composición de la tesorería de los tres ayuntamientos se recoge a continuación:



IV.4. La caja operativa

IV.4.1. Marco normativo

Establece el artículo 197.2 del TRLRHL que las EELL podrán autorizar la existencia de cajas de efectivo para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

En relación con la caja operativa, las BEP de Oviedo únicamente regulaban la obligación de extender a fin de cada mes, el acta de arqueo de las existencias en metálico de la Caja (artículo 45) y las de Avilés, la realización de pagos en efectivo por la Caja Municipal que limita a casos excepcionales y de cuantía inferior, en todo caso, a 600 euros (base 27). Gijón no regula ningún aspecto en sus BEP.

IV.4.2. Composición

En el ejercicio 2014 los ayuntamientos fiscalizados presentaban los siguientes ordinales de caja operativa en efectivo:

Ordinal de la cuenta	Descripción	Saldo inicial	Entradas	Salidas	Saldo final
001	Caja Central ayuntamiento	-	157.327	157.327	-
Total ordinales de caja Ayto de Oviedo		-	157.327	157.327	-
000	Caja del área de contabilidad	49.878	6.464.236	6.469.879	44.234
Total ordinales de caja Ayto de Gijón		49.878	6.464.236	6.469.879	44.234
001	Caja Municipal Recaudación Efectivo	10.142	71.592	70.491	11.243
003	Cajero 1 Edificio Consistorial Interior	20.715	181.177	186.296	15.595
004	Cajero 2 Edificio Consistorial Exterior	2.197	17.202	17.846	1.553
005	Cajero 3 Oficina de sanciones	33.806	191.019	210.627	14.199
Total ordinales de caja Ayto de Avilés		66.860	460.990	485.260	42.590

De acuerdo con la información anterior, el Ayuntamiento de Oviedo utilizó durante el ejercicio 2014 un único ordinal de caja operativa. A 31 de diciembre de 2014 su saldo contable era de cero euros ya que la cuantía en efectivo existente en caja a cierre de cada ejercicio se ingresa en una de las cuentas operativas que el ayuntamiento tiene abiertas en las entidades bancarias.

Con respecto a Gijón solamente figuraba un único ordinal de caja operativa en su estado de tesorería. No obstante lo anterior, de acuerdo con la información facilitada por el ayuntamiento, la entidad utilizó en 2014 además del ordinal "caja del área de contabilidad", los siguientes ordinales:

- Caja del área de recaudación de ingresos de derecho público municipales.
- 20 cajeros de atención al ciudadano distribuidos por la ciudad que permiten a la ciudadanía obtener determinados servicios municipales en forma de autoservicio (pago de recibos municipales, reserva de instalaciones deportivas, inscripción a cursos, entre otros).

Pese a que el importe recaudado en los ordinales anteriores se traspasa periódicamente a la caja del área de contabilidad, sería recomendable que el

ayuntamiento tuviera registrados en su contabilidad tanto la caja del área de recaudación como los 20 de cajeros de atención al ciudadano, ya que podría ocurrir que al cierre del ejercicio existieran en dichos ordinales saldos pendientes de traspasar lo que provocaría una infravaloración de su caja operativa.

Avilés empleó un ordinal de efectivo propiamente dicho (ordinal 001) y tres cajeros ciudadanos (ordinales 003, 004 y 005) ubicados, dos de ellos en el interior y exterior del edificio consistorial y el tercero en la oficina de gestión de multas; a través de estos cajeros los ciudadanos pueden realizar trámites administrativos y efectuar el pago en efectivo de las deudas municipales. Todos estos ordinales estaban registrados en la contabilidad de la corporación en el ejercicio 2014.

IV.4.3. Custodia, acceso y control de fondos

Los tres ayuntamientos fiscalizados confirmaron a esta SC la existencia de una caja fuerte custodiada por el Tesorero de la corporación. Las personas con acceso a la caja de efectivo en cada uno de los ayuntamientos eran las siguientes:

Personas con acceso a la caja de efectivo		
Oviedo	Gijón	Avilés
Tesorera	Tesorero	Tesorero
Adjunto jefe servicio de tesorería	Alcaldesa	2 Auxiliares administrativos
Auxiliar administrativo	Interventor	
	Jefe unidad técnica de caja	
	3 Auxiliares de caja	

En trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Gijón matiza que la Alcaldesa y el Interventor tienen acceso a la caja municipal si así lo requiriesen al personal de Tesorería, pero no que directamente y en ausencia del personal de Tesorería pueden acceder a los fondos disponibles en la caja fuerte.

En cuanto al control de los fondos existentes en la caja y de acuerdo con la información facilitada por los ayuntamientos, en el ejercicio 2014 se realizaron arqueos de caja con la siguiente periodicidad:

Arqueos de caja	Oviedo	Gijón	Avilés
Periodicidad	Mensual	Diaria	Mensual

El arqueo de caja es un procedimiento mediante el cual se verifica que el dinero existente físicamente en caja en un momento determinado es coincidente con el saldo contabilizado en la tesorería y reflejado en el balance. El recuento de monedas y billetes debería quedar reflejado en un acta en el que se haga constar la identidad y firma de las personas encargadas de su realización y de las que lo han presenciado.

Con el objetivo de verificar este control realizado en los ayuntamientos, se solicitaron las actas de todos los arqueos efectuados durante el ejercicio 2014 en Oviedo (12 arqueos) y en Avilés (48 arqueos²). En Gijón y dado que los arqueos fueron diarios, se

² Cada mes se realizan 4 arqueos, uno por cada ordinal de caja.

seleccionaron adicionalmente al de 31 de diciembre y de manera aleatoria 12 días y se requirieron las actas de los realizados en dichos días.

De la revisión efectuada, solamente los arqueos realizados por el Ayuntamiento de Avilés se consideran adecuados por parte de este OCEX.

En los arqueos remitidos por los Ayuntamientos de Oviedo y Gijón no constaba la identidad de las personas o autoridades responsables de su elaboración y solamente en el acta de arqueo realizada a 31 de diciembre de 2014 figuraba en el caso de Oviedo la firma de los tres claveros y en el caso de Gijón únicamente la del tesorero.

En base a lo anterior, se recomienda a estos dos ayuntamientos que los arqueos se lleven a cabo en presencia de más de una persona o autoridad y se deje constancia en el acta que a tal efecto se levante, además de los arqueos efectuados, la identidad y firma de las personas encargadas de su realización y de las que lo han presenciado.

IV.4.4. Análisis de movimientos

Se analizaron una serie de entradas y salidas contabilizadas en la caja operativa de cada ayuntamiento con el objetivo de verificar la realidad, legalidad y adecuado registro de las mismas.

Teniendo en cuenta la diversidad de operaciones de distinta naturaleza registradas a través de la caja, la elección de los movimientos revisados se realizó mediante muestreo no estadístico de forma que se seleccionaron los abonos y los cargos de mayor cuantía dentro de cada naturaleza. Se recoge en el Anexo II la relación de los movimientos analizados así como las coberturas alcanzadas. No se detectó ninguna incidencia reseñable en el Ayuntamiento de Avilés. En Oviedo y Gijón las incidencias puestas de manifiesto fueron las siguientes:

- Ayuntamiento de Oviedo:
 - Entre las entradas analizadas figuraba una por importe de 4.594 euros en concepto de "reintegro préstamo vivienda" que correspondía al cobro de la cuota de amortización de un préstamo concedido en el ejercicio 2003 por el ayuntamiento a sus empleados públicos para la adquisición de viviendas a un tipo de interés del 3 %. La concesión de este préstamo contraviene lo establecido en el RD-Ley de 26 de diciembre de 1929³ que regula los anticipos de haberes a funcionarios y en el que se establece que los anticipos que se concedan a los empleados públicos no devengarán interés alguno y se destinarán exclusivamente atender urgentes necesidades de vida.
 - Por otra parte, de la revisión de las entradas por liquidación de tasas se detectó que el ayuntamiento estaba cobrando a los adjudicatarios de contratos una tasa por importe del 1 por mil del precio del contrato en concepto de trámites

³ Su aplicación en el ámbito local se reguló por la Real Orden de 26 de diciembre de 1930, norma que la doctrina mantiene que se encuentra aún vigente.

de formalización y en virtud de lo regulado en la Ordenanza Fiscal Núm 100 "Tasa de expedición de documentos administrativos".

Del análisis de esta Ordenanza Fiscal por parte de este OCEX, se pudo comprobar que la tasa del 1 por mil del precio del contrato había sido sustituida por una cantidad fija a partir del ejercicio 2013 (12,56 euros en las Ordenanzas correspondientes a 2013 y 2014 y 12,50 euros en las del año 2015) por lo que el ayuntamiento estaba cobrando un importe superior al legalmente establecido.

Comunicado el extremo anterior por la SC, el ayuntamiento dictó resolución de fecha 30 de octubre de 2015 mediante la que se reconoció la devolución y se ordenó el pago de 23.430 euros procedentes de los ejercicios 2013 (10.187 euros), 2014 (6.588 euros) y 2015 (6.655 euros) en concepto de devolución de ingresos indebidos.

- Ayuntamiento de Gijón:

- De la revisión efectuada se detectó que la cuenta de caja operativa fue utilizada por Gijón para contabilizar no solo movimientos de efectivo sino también operaciones de compensación en contra de lo establecido en la IMNCL. A través de la caja únicamente deben registrarse movimientos reales de efectivo; para aquellos movimientos de fondos virtuales, tales como las compensaciones, ha de utilizarse la cuenta de formalización.

La incidencia anterior explica una parte del elevado importe de entradas (6.464.236 euros) y salidas (6.469.897 euros) contabilizado por caja operativa tal y como refleja el cuadro recogido en el epígrafe IV.4.2 del Informe.

IV.5. La caja restringida

La caja restringida es aquella constituida para recoger disponibilidades líquidas destinadas a PAJ o ACF. En 2014 solamente Oviedo y Avilés tuvieron caja restringida. Se recoge en el siguiente cuadro los movimientos de la caja restringida en cada uno de estos ayuntamientos de acuerdo con la información que figura en su estado de tesorería:

Ayuntamiento de Oviedo

Núm. de cuenta	Descripción	Saldo inicial	Entradas	Salidas	Saldo final
57410	Caja Fija restringida Economía	-	200	200	-
57411	Caja Fija restringida Área Social	-	12.500	12.500	-
57414	Caja Fija restringida Cultura, Educación	-	1.100	1.100	-
57416	Caja Fija restringida Seguridad	-	1.000	1.000	-
Total ordinales de caja restringida de ACF		-	14.800	14.800	-
5740	Caja de PAJ	-	60.000	60.000	-
Total ordinales de caja restringida de PAJ		-	60.000	60.000	-
Total de caja restringida		-	74.800	74.800	-

Ayuntamiento de Avilés

Núm. de cuenta	Descripción	Saldo inicial	Entradas	Salidas	Saldo final
5741	ACF tesoro	1.000	767	767	1.000
5741	ACF chófer Alcaldía	-	1.209	609	600
Total ordinales de caja restringida de ACF		1.000	1.976	1.376	1.600
5740	Caja genérica de PAJ	2.166	18.826	20.492	500
Total ordinales de caja restringida de PAJ		2.166	18.826	20.492	500
Total de caja restringida		3.166	20.802	21.868	2.100

El análisis de esta caja se realiza en el epígrafe IV.7 dedicado a los sistemas de ACF y de PAJ.

IV.6. Las cuentas bancarias

IV.6.1. Marco normativo

Establece el artículo 197.1 del TRLRHL que las EELL podrán concertar los servicios financieros de su tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas: cuentas operativas de ingresos y pagos, cuentas restringidas de recaudación; cuentas restringidas de pagos, ya sean de ACF o de PAJ; cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería.

De acuerdo con lo anterior las EELL pueden recurrir al empleo de cuentas operativas, cuentas restringidas (de recaudación o de pagos) y/o cuentas financieras para configurar su modelo de gestión de la tesorería, en función de su estructura administrativa, territorial o de otros aspectos de su organización que consideren oportunos.

Avilés es el único de los tres ayuntamientos que recoge en sus BEP regulación relativa al empleo de cuentas bancarias aunque solamente referida al procedimiento de contratación de valores negociables u otros instrumentos financieros para la colocación temporal de excedentes de tesorería (base 44).

IV.6.2. Relación de cuentas

El estado de tesorería de cada uno de los ayuntamientos fiscalizados recogía para el ejercicio 2014, los siguientes saldos en bancos distribuidos en las siguientes cuentas:

Ayuntamiento de Oviedo

Tipo de cuenta	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
Operativas	19.262.801	395.559.015	386.823.222	27.998.594
Restringidas de recaudación	23.606	119.114.631	119.137.980	257
Restringidas de pagos (ACF y PAJ)	-	1.292.325	1.290.675	1.650
Financieras	5.083.427	1.693.666	1.711.265	5.065.828
Total Ayto de Oviedo	24.369.834	517.659.637	508.963.142	33.066.329

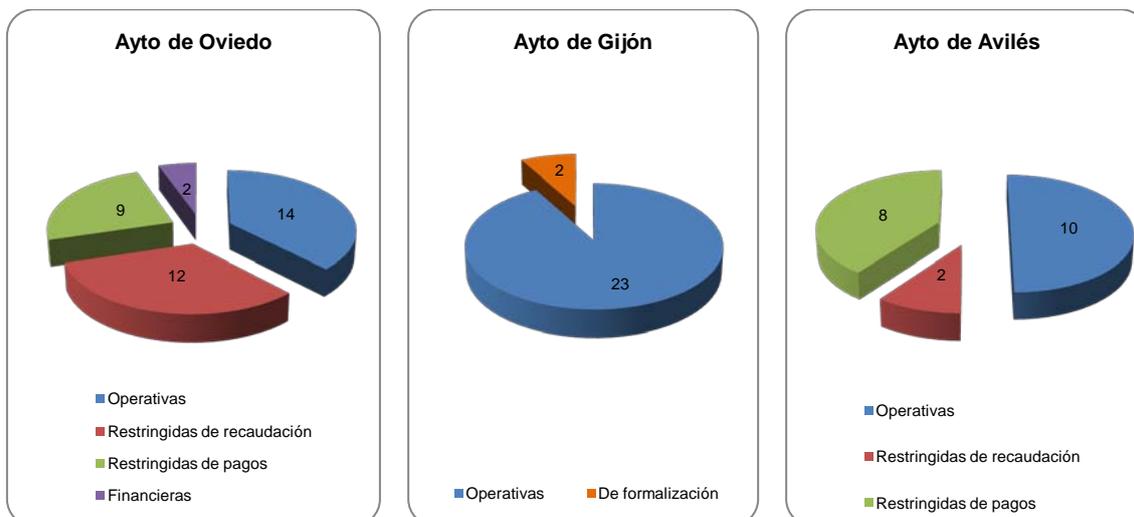
Ayuntamiento de Gijón

Tipo de cuenta	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
Operativas	35.655.481	398.329.831	375.996.101	57.989.212
De formalización	-	69.370.902	69.370.902	-
Total Ayto de Gijón	35.655.481	467.700.733	445.367.003	57.989.212

Ayuntamiento de Avilés

Tipo de cuenta	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
Operativas	2.940.257	116.167.801	116.311.033	2.797.025
Restringidas de recaudación	266.142	3.464.910	3.693.791	37.261
Restringidas de pagos (ACF y PAJ)	6.000	669.670	634.670	41.000
Total Ayto de Avilés	3.212.399	120.302.381	120.639.494	2.875.286

El número de cuentas para cada ayuntamiento se resume a continuación:



Las cuentas restringidas de pagos que figuran en los Ayuntamientos de Oviedo y Avilés recogen los fondos librados en concepto de ACF y de PAJ que son analizadas en el epígrafe IV.7.

Destaca el número de cuentas bancarias abiertas a 31 de diciembre de 2014 fundamentalmente en el Ayuntamiento de Oviedo. Sería recomendable que cada EL valorase la necesidad de reducir su número de cuentas de forma que se consiguiese una mayor centralización de la tesorería.

Durante la realización del trabajo de fiscalización se detectaron cuentas que a 31 de diciembre del citado ejercicio se encontraban inactivas en los ayuntamientos de Oviedo (1 cuenta) y Gijón (2 cuentas). Estos ayuntamientos deberían realizar las gestiones oportunas para la cancelación de las mismas.

IV.6.3. Procedimiento para la contratación de servicios bancarios

Con el objetivo de verificar si la selección de las entidades bancarias en las que mantenían cuentas abiertas había sido realizada mediante procedimientos que garantizaron una adecuada concurrencia de ofertas y la elección de la que ofrecía una mayor rentabilidad, se solicitó a los ayuntamientos fiscalizados la documentación acreditativa de los trámites realizados.

Oviedo solamente remitió dos expedientes relativos a la rentabilización de excedentes de tesorería, uno tramitado en febrero de 2013 con un vencimiento de 6 meses y otro en 2015⁴; no facilitó sin embargo, documentación acreditativa de los trámites realizados para la selección de la entidad financiera en la que el ayuntamiento abrió una cuenta en 2014. En base a lo anterior, no se ha podido verificar el procedimiento aplicado.

Avilés comunicó a esta SC que no existía documentación acreditativa alguna en cuanto a la rentabilización de sus saldos de tesorería⁵. Con respecto a la apertura de nuevas cuentas (dos cuentas de ACF para pagos de suministros de energía eléctrica) de acuerdo con la información proporcionada por la EL, "...para determinar la entidad financiera se tuvo en cuenta la entidad financiera con la que operan MEFF y MOIE y la necesidad de que los pagos a las mismas han de hacerse en fechas muy concretas y con escaso margen de días para efectuarlas".

De los expedientes remitidos por Gijón uno fue tramitado en 2014 relativo a la imposición a plazo fijo de excedentes de tesorería y el otro, en 2013 referido a la contratación de servicios bancarios cuyo perímetro de actuación alcanza a todo el grupo municipal (ayuntamiento, OOAA y empresas municipales) por un plazo de duración de dos años.

⁴ En trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Oviedo aclara que en el año 2014 no hubo colocación de excedentes de tesorería.

⁵ En trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Avilés aclara que no se disponía de documentación relativa a esta cuestión puesto que durante el ejercicio 2014 no se realizó actuación administrativa alguna que tuviese por objeto la rentabilización de sus saldos de tesorería.

Del análisis del primer expediente "colocación de excedentes de tesorería 2014" se concluye que, aunque este tipo de contratos está excluido del ámbito de aplicación del TRLCSP (artículo 4.1.1) el ayuntamiento, al objeto de conseguir la mejor oferta posible, fomentó la concurrencia de ofertas (se interesaron ofertas a un total de 9 entidades financieras acerca del tipo de interés nominal anual a que se podía retribuir al ayuntamiento por las imposiciones a plazo fijo) y fijó una serie de criterios de adjudicación tendentes a seleccionar la oferta que ofreciera un mayor tipo de interés nominal.

Sin embargo, de la revisión del segundo expediente al que sí le resulta de aplicación el TRLCSP en cuanto a su preparación y adjudicación, por ser un contrato privado de los incluidos en la categoría 6 del Anexo II del mismo, se extraen las siguientes incidencias:

- En los PPT se recogen dos objetivos. El primero se refiere a obligaciones en materia operativa por parte de la entidad financiera referido a pagos, recaudación, logística y comisiones.

El segundo de los objetivos del contrato se refiere a la obligación por parte de la entidad financiera de realizar una colaboración económica anual bajo el concepto de patrocinio publicitario como ayuda para la realización de determinadas actividades culturales, artísticas, deportivas, sociales o de otra índole que sean de interés general y que se promuevan por el "Grupo Ayuntamiento de Gijón".

Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.2 del TRLCSP solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.

Asimismo ninguna relación guarda el mencionado contrato bancario con las obligaciones relativas al patrocinio, siendo además este último, el criterio determinante para la adjudicación del contrato, por lo que resulta adjudicatario no la entidad financiera que mayor rentabilidad ofreció en sus cuentas, si no aquella que más ha mejorado su oferta de patrocinio.

- Para la adjudicación del contrato se ha seguido el procedimiento abierto, en el que cualquier entidad interesada puede presentar una oferta. No obstante, no se ha respetado adecuadamente el principio de igualdad en el momento en que el ayuntamiento con carácter previo a la publicación de la licitación en el boletín oficial correspondiente, comunica y facilita información a determinadas entidades financieras.

IV.6.4. Circularización bancaria

Se solicitó a todas las entidades financieras con las que los ayuntamientos fiscalizados habían mantenido operaciones durante el ejercicio fiscalizado, la confirmación directa de los saldos existentes a 31 de diciembre de 2014 en el estado de tesorería de cada uno de ellos, así como las firmas autorizadas para la disposición de fondos. La

circularización bancaria efectuada ha puesto de manifiesto las incidencias que se relacionan a continuación.

A) Errores detectados en el estado de tesorería:

- Ayuntamiento de Oviedo:

El estado de tesorería reflejaba a cierre del ejercicio una misma cuenta dos veces pero con diferentes saldos. De acuerdo con la información facilitada se trataba de una cuenta restringida que se utilizaba para el pago de ayudas sociales mediante el sistema de PAJ y a la que se le habían asociado dos habilitados. Se debería corregir el estado de tesorería para que dicha cuenta figurase una única vez fusionando los saldos de las cuentas justificativas de ambos habilitados.

Por otra parte, el Banco Popular Español ha confirmado una cuenta corriente con saldo cero euros que no figuraba en el estado tesorería. No se ha obtenido documentación que acreditara la cancelación de dicha cuenta por lo debería estar recogida en el citado estado a 31 de diciembre de 2014.

- Ayuntamiento de Gijón:

A 31 de diciembre de 2014 su estado de tesorería recogía 2 cuentas de formalización. De acuerdo con la IMNCL estas cuentas recogen los cobros y los pagos que se compensan sin existir movimiento real de efectivo, motivo por el cual, no deberían formar parte de la tesorería del ayuntamiento.

Además, entre las 23 cuentas operativas que reflejaba el estado de tesorería, figuraban 5 con un saldo conjunto a cierre de ejercicio de 30.000.000 euros que habían sido abiertas como consecuencia de colocación de excedentes de tesorería en bancos e instituciones de crédito por lo que su naturaleza es financiera y por lo tanto deberían figurar contabilizadas como tales. En base a lo anterior, el ayuntamiento debería realizar una reclasificación contable por el citado importe desde la cuenta 571 "Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas" a la cuenta 577 "Bancos e instituciones de crédito. Cuentas financieras" del Balance.

Por último, dos entidades financieras han confirmado un total de 6 cuentas corrientes (5 en LIBERBANK y 1 en el Banco Santander) con saldo cero euros que no figuraban en el estado tesorería, de las cuales 2 fueron canceladas en octubre de 2015 y del resto no se ha obtenido documentación que acreditara su cancelación. Todas ellas deberían estar contenidas en el estado de tesorería del ayuntamiento a 31 de diciembre de 2014.

- Ayuntamiento de Avilés:

Tres entidades financieras (LIBERBANK, Herrero-Sabadell y Santander) han confirmado una cuenta corriente en cada una de ellas con saldo cero euros que no estaban registradas en el estado de tesorería de la Cuenta General rendida a esta SC a través de la Plataforma de Rendición. No obstante lo anterior, dichas cuentas estaban incluidas en el estado de tesorería obtenido de la aplicación contable SICALWIN y por lo tanto contabilizadas a cierre del ejercicio.

B) Infravaloración de la tesorería

Diversas entidades financieras han confirmado cuentas bancarias en las que existía saldo a 31 de diciembre de 2014 que no estaban registradas en el estado de tesorería de Oviedo (14 cuentas), Gijón (9 cuentas) y Avilés (5 cuentas).

Según las explicaciones proporcionadas por las EL son cuentas utilizadas por las entidades financieras en su organización interna y que están relacionadas con la gestión recaudatoria de tributos y demás conceptos de derecho tributario que desarrollan como entidades colaboradoras; de forma periódica y mediante un procedimiento automático el saldo de estas cuentas se traspasa a las cuentas operativas del ayuntamiento.

No obstante lo anterior, a 31 de diciembre de 2014 existía un saldo pendiente de traspasar por un importe total de 262.239 euros en Oviedo, 122.824 euros en Gijón y 1.214 euros en Avilés.

En la medida en que dicho saldo tiene la consideración de fondos públicos, debería figurar en la contabilidad de cada ayuntamiento, motivo por el cual la tesorería de Gijón, Oviedo y Avilés, se encontraba infravalorada en los citados importes. Se deben realizar las acciones pertinentes para que la totalidad del saldo de dichas cuentas sea contabilizado por los ayuntamientos a cierre de cada ejercicio.

IV.7. Sistemas de anticipos de caja fija y de pagos a justificar

IV.7.1. Marco normativo

A) Concepto

Los ACF son aquellas provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de gastos corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, es decir gastos del capítulo II. La regulación del sistema de ACF de las EELL se establece en los artículos 190.3 y 219.1 del TRLRHL, 73 a 76 del RPEL y en las Reglas 34 a 36 de la IMNCL.

Las órdenes de pago cuyos documentos justificativos no se pueden acompañar en el momento de su expedición tendrán la consideración de PAJ y frente al carácter no presupuestario de los ACF se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios. Los PAJ suponen una excepción a la "regla de servicio hecho" criterio general para el reconocimiento y pago de las obligaciones en el presupuesto por el que se requiere que el acreedor haya cumplido la prestación y aportado la documentación justificativa de la obligación. La regulación del sistema de PAJ está contenida para las EELL en el artículo 190 del TRLRHL, artículos 69 a 72 del RPEL y reglas 31 a 33 de la IMNCL.

El sistema de PAJ constituye un procedimiento alternativo al de ACF, ya que se utiliza para aquellos gastos que, cumpliendo las condiciones legales para ser tramitados a

través de este sistema, no tenga el carácter de periódicos o repetitivos o su importe sea superior al establecido como límite para el sistema de ACF.

B) Procedimiento

Ambos sistemas –ACF y PAJ- se conciben como mecanismos de descentralización de la tesorería que permiten agilizar los procedimientos ordinarios de gastos y de pagos. A través de los mismos, determinados recursos públicos son puestos a disposición de una serie de “cajas pagadoras” al frente de las cuales existen unos habilitados que han sido autorizados para su gestión y autorización.

Tanto los fondos librados “a justificar” como los librados en concepto de ACF tienen el carácter de fondos públicos y deben formar parte integrante de la tesorería de la EL hasta que el habilitado pague a los acreedores finales. Es por ello que las cantidades son entregadas a los habilitados mediante su colocación en cuentas abiertas en entidades de crédito a nombre del ayuntamiento (cuentas restringidas) aunque también pueden ingresarse en una caja física (caja restringida) mediante la entrega de cheques o de efectivo a los habilitados; en ambos casos, son los propios habilitados quienes han de responder de su destino.

El procedimiento por tanto en ambos sistemas comprende dos actuaciones:

- Las necesarias hasta situar los fondos en las cajas pagadoras.
- Las que han de desarrollar los habilitados al frente de éstas desde que reciben los fondos hasta que rinden las cuentas.

C) Actuaciones necesarias hasta situar los fondos en las cajas pagadoras

En cuanto a los ACF la regulación al respecto está contenida en el artículo 73 del RPEL:

- Las provisiones en concepto de ACF se realizarán en base a una resolución dictada por la Autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine (73.2).
- En ningún caso la cuantía global de los ACF podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el pleno de la entidad (73.4).

En el caso de los PAJ el artículo 69.1 del RPEL establece lo siguiente:

- En el caso Las órdenes de PAJ se expedirán en base a resolución de la Autoridad competente para autorizar el gasto a que se refieran y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios (artículo 69.1).
- La expedición de órdenes de PAJ habrá de acomodarse al Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería que se establezca por el Presidente de la EL, salvo en el caso de que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública (artículo 69.2).

D) Rendición de cuentas por los habilitados

Las cantidades percibidas por los habilitados han de justificarse mediante la presentación de una cuenta justificativa formada con las facturas y demás documentos originales que justifiquen la aplicación definitiva de los fondos. La presentación de la cuenta justificativa está sujeta a los siguientes plazos y requisitos:

- Con respecto a los ACF:

Los cajeros, pagadores y habilitados que reciban ACF, rendirán cuentas por los gastos atendidos con los mismos, a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados, siempre de acuerdo con las normas que, a tal efecto, se dicten por el pleno de la entidad (artículo 74.1 del RPEL).

Las órdenes de pago de la reposición de fondos se expedirán con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades debidamente justificadas y por importe de las mismas previa presentación y aprobación por la Autoridad Competente de las correspondientes cuentas (artículo 74.2 del RPEL).

Los fondos no invertidos que, en fin de ejercicio, se hallen en poder de los respectivos cajeros, pagadores o habilitados, se utilizarán por éstos, en el nuevo ejercicio, para las atenciones para las que el anticipo se concedió (artículo 74.3 del RPEL).

En cualquier caso, los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de los percibidos a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el ACF, por lo que, al menos, en el mes de diciembre de cada año, habrán de rendir las cuentas (artículo 74.3 del RPEL).

- En cuanto a los PAJ:

Los perceptores de las órdenes de PAJ quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses desde la percepción de los correspondientes fondos estando sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente debiendo reintegrar a la EL las cantidades no invertidas o no justificadas. (artículo 70 del RPEL).

No podrán expedirse nuevas órdenes de PAJ por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuvieran en su poder fondos pendientes de justificación (artículo 71 del RPEL).

E) El control por la Intervención

Un adecuado control de estos sistemas implica la realización de una fiscalización previa de las propuestas de órdenes de PAJ y de ACF y una intervención posterior de las cuentas justificativas verificando que los gastos han sido justificados en plazo, y que han sido correctamente aplicados, de acuerdo con su naturaleza e importe.

Aunque la legislación vigente en materia de control en el ámbito local recogida fundamentalmente en los artículos 213 a 222 del TRLRHL, no especifica los aspectos que han de verificarse por la Intervención de la EL para un adecuado control de los

PAJ y de los ACF, a excepción de la exención de fiscalización previa en el caso de ACF de importe inferior a 3.005 euros, el proyecto del RD⁶ por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local puede utilizarse como una guía para ello, ya que describe el procedimiento para realizar la fiscalización previa de las órdenes de PAJ y ACF así como para la intervención de sus cuentas justificativas, sin perjuicio de las regulaciones específicas sobre esta materia establecidas en las BEP y en las normas reglamentarias de las EELL.

F) Regulación específica en cada ayuntamiento

De acuerdo con los artículos 9.2.j) y 75 del RPEL que las EELL podrán establecer en las BEP o en los reglamentos presupuestarios, previo informe de la Intervención, las normas que regulen los ACF que deberán determinar necesariamente:

- Las partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante ACF;
- los límites cuantitativos;
- el régimen de reposiciones;
- la situación y disposición de los fondos y
- contabilidad y control.

Por su parte, según establece el artículo 72.2 del citado RD, que las BEP o los reglamentos presupuestarios, previo informe de la Intervención incluirán las normas que regulen la expedición de órdenes de PAJ con cargo a los presupuestos de gasto y las formas de justificación posterior de la aplicación de los fondos librados mediante esta modalidad de provisión. Las citadas normas deben determinar necesariamente:

- Las formas de expedición y ejecución de las órdenes de PAJ;
- la situación y disposición de los fondos;
- los pagos con fondos "a justificar";
- la contabilidad y control;
- los límites cuantitativos;
- los conceptos presupuestarios a los que puedan aplicarse y
- el régimen de las justificaciones.

⁶ Versión de 19 de junio de 2015 de la IGAE examinado por el Consejo de Estado en Dictamen de 22 de septiembre de 2015 y pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros.

IV.7.2. Análisis del sistema de anticipos de caja fija

A) Ayuntamiento de Oviedo

Oviedo regula los ACF en sus BEP (artículo 38) y, de acuerdo con establecido en las mismas, en el acuerdo de pleno de 16 de diciembre de 1995 y en la Resolución del Concejal de Economía de 26 de diciembre de 1995. Ninguna de estas normas detalla las partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante ACF aspecto que como contenido mínimo está previsto RPEL y es de obligatoria regulación.

El artículo 9 del RPEL establece la obligación de que las EELL regulen en las BEP las normas sobre la expedición de PAJ y de ACF pudiendo remitirse éstas a los reglamentos o normas de carácter general dictadas por el pleno. Los dos actos mencionados en el párrafo anterior (acuerdo pleno/resolución) no tienen esta naturaleza motivo por el cual la regulación sobre ACF del Ayuntamiento de Oviedo se considera insuficiente por parte de esta SC.

Establecen sus BEP que los ACF serán autorizados mediante Resolución del Alcalde y por delegación del Concejal de Gobierno de Economía y que su importe global no podrá exceder del 7 % del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del Presupuesto de Gastos, una vez deducidas las adjudicaciones y las consignaciones de los conceptos 227. Se exige también que la citada Resolución sea objeto de informe favorable de la Intervención que deberá limitarse a que se respeta el tope del 7 % y de informe de la tesorería municipal.

De acuerdo con la información facilitada por el ayuntamiento, mediante Resolución del Concejal de Gobierno de Hacienda de 24 de febrero de 2014 se autorizó la constitución de un ACF por importe de 139.378 euros con la siguiente distribución por áreas administrativas:

ACF	Importe concedido	Pagos realizados
Presidencia	16.663	3.591
Cultura, Educación, Turismo, Festejos, Sanidad y Consumo	24.811	31.486
Deportes	13.355	-
Juventud. Promoción Social, Empleo y Servicios Asistenciales	52.385	12.399
Seguridad Ciudadana	12.739	43.116
Infraestructuras	10.080	4.239
Economía	9.345	42.214
Total ACF	139.378	137.045

No ha sido proporcionada a este SC el informe favorable de la Intervención ni el informe de la tesorería municipal exigido en su normativa municipal. Tampoco ha podido verificar este OCEX el cumplimiento del límite del 7 % ya que no ha sido facilitada documentación relativa a las adjudicaciones consideradas.

De acuerdo con la información contenida en el estado de tesorería, el ACF fue gestionado a través de 4 ordinales de caja fija y 7 cuentas bancarias restringidas de ACF a las que ya se ha hecho referencia en los epígrafes IV.5 y IV.6.2 del Informe.

Del total de pagos realizados a través de este ACF en el ejercicio 2014 por importe de 137.045 euros, se revisó por parte de esta SC una muestra seleccionada mediante

muestreo no estadístico. Se recoge en el Anexo III.1 la relación de los expedientes analizados así como la cobertura alcanzada. De la revisión realizada se extraen las siguientes conclusiones:

- La justificación de la aplicación de los fondos percibidos fue presentada dentro del ejercicio presupuestario en el que se constituyó el ACF.
- En ninguno de los expedientes revisados constaba Informe emitido por la Intervención sobre los defectos o anomalías observados, o su conformidad con la cuenta justificativa, tal y como se exige en su normativa reguladora.
- En el expediente J/2014/77 correspondiente al área administrativa de Presidencia, si bien figuran los justificantes del gasto formando parte de la cuenta justificativa, no se acredita la motivación de los gastos incurridos en concepto de viajes (billetes de avión y de tren), hoteles y servicios de restaurante como así se refleja en los expedientes de otras áreas revisadas.

A 31 de diciembre de 2014 el ACF fue cancelado procediéndose al reintegro de los fondos no invertidos por los habilitados. No ha sido proporcionada resolución de la autoridad competente autorizando dicha cancelación.

B) Ayuntamiento de Gijón

Gijón comunicó a esta SC que no utiliza el sistema de ACF.

C) Ayuntamiento de Avilés

La regulación recogida en las BEP de Avilés (base 32) se ajusta a lo establecido en el referido artículo 75 del RPEL.

Establecen sus BEP que el ACF se ha de otorgar mediante Decreto de la Alcaldía, previa fiscalización, concretando su importe, las aplicaciones a las que afecta, su gestor así como la orden de apertura de la cuenta restringida. Se establecen además unos límites cuantitativos para cada tipo de gasto a pagar mediante este sistema.

De acuerdo con la información facilitada por el ayuntamiento en el ejercicio 2014 se utilizaron 5 ACF que fueron otorgados mediante los siguientes Decretos de Alcaldía:

ACF	Decreto de Alcaldía	Importe constituido	Límites cuantitativos establecidos en las BEP	Pagos realizados
Tesorero	08/06/1998**	1.000	1.000	767
Alcaldesa	09/07/2007	6.000	6.000	11.949
Chófer de Alcaldía	17/01/2014	600	600	609
Sistema eléctrico MEFF*	02/07/2014	10.000	35.000	15.413
Sistema eléctrico OMIE*	02/07/2014	25.000		82.528
Total ACF		42.600	42.600	111.267

* Para pagos de suministros de energía eléctrica del ayuntamiento como consumidor directo en el mercado de electricidad

**Modificado posteriormente por Decreto de Alcaldía de 13/06/2006

No ha sido proporcionado a esta SC el informe de Intervención de fiscalización previa de los siguientes ACF: "sistema eléctrico MEFF", "sistema eléctrico OMIE" y "Alcaldesa".

Este último tiene asociado una tarjeta de crédito MasterCard Platinum" nominativa expedida a favor de la misma.

De acuerdo con la información contenida en el estado de tesorería los ACF fueron gestionados a través de 2 ordinales de caja fija y 3 cuentas bancarias restringidas de pagos a las que ya se ha hecho referencia en los epígrafes IV.5 y IV.6.2 del Informe.

Del total de pagos realizados en el ejercicio 2014 por importe de 111.267 euros, se revisó una muestra de pagos seleccionada mediante muestreo no estadístico. Se recoge en el Anexo III.2 la relación de los expedientes analizados así como la cobertura alcanzada. De la revisión realizada se extraen las siguientes conclusiones:

- La justificación de la aplicación de los fondos percibidos fue presentada dentro del ejercicio presupuestario en el que se constituyó el ACF.
- En los pagos del "ACF Tesorero", "ACF sistema eléctrico MEFF" y "ACF sistema eléctrico OMIE" no queda acreditado que se haya realizado la fiscalización de la citada cuenta justificativa, requisito regulado en las BEP.
- En ninguno de los ACF revisados constaba la aprobación de la cuenta justificativa mediante Decreto de Alcaldía tal y como se exige en las BEP.
- En el ACF de la Alcaldesa si bien figuran los justificantes no queda acreditada la motivación de los gastos incurridos en hoteles, restaurantes y viajes.

IV.7.3. Análisis del sistema de pagos a justificar

A) Ayuntamiento de Oviedo

La regulación sobre PAJ contenida en sus BEP (artículo 37) no recoge el contenido mínimo exigido en el artículo 72 del RD 500/1990. Se constata la existencia de un acuerdo de pleno de 16 de diciembre de 1995 que aprueba la normativa por la que se rigen los PAJ dictado en aplicación de la habilitación establecida en el artículo 34 de las BEP para el ejercicio 1996. No obstante lo anterior, este acto no tiene carácter reglamentario, no es una norma general de ejecución del Presupuesto ni las BEP vigentes en 2014 se remiten al mismo.

El artículo 9 del RPEL establece la obligación de que las EELL regulen en las BEP las normas sobre la expedición de PAJ y de ACF pudiendo remitirse éstas a los reglamentos o normas de carácter general dictadas por el pleno. El acto mencionado en el párrafo anterior (acuerdo pleno) no tiene esta naturaleza motivo por el cual la regulación sobre PAJ del Ayuntamiento de Oviedo se considera insuficiente por parte de esta SC.

Según la documentación proporcionado por el ayuntamiento en el ejercicio 2014 se realizaron 15 pagos de esta naturaleza por un importe total de 1.082.000 euros. De acuerdo con su estado de tesorería estos PAJ fueron gestionados a través de un ordinal de caja restringida y una cuenta bancaria restringida que tenía asociados dos habilitados y a las que ya se ha hecho referencia en los epígrafes IV.5 y IV.6.2 del Informe.

Del total de PAJ efectuados en el ejercicio 2014 se han fiscalizado los dos de mayor cuantía. Se recoge en el Anexo IV.1 la relación de los expedientes analizados así como la cobertura alcanzada. De la revisión realizada se extraen las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la tramitación del expediente:
 - En ninguno de los PAJ revisados queda acreditado que se haya efectuado la fiscalización previa de las órdenes de PAJ por las que se ponen los fondos a disposición de los habilitados.
 - Las cuentas justificativas fueron presentadas en el plazo exigido en las BEP (tres meses a partir de la fecha de percepción de los fondos por parte del habilitado). No obstante lo anterior, no estaban acompañadas tal y como establece las citadas BEP de documentos originales del gasto realizado.
 - La intervención de la cuenta justificativa consta en ambos PAJ mediante el informe favorable firmado por el Asesor de Contabilidad del ayuntamiento y la Adjunta de Servicio de Fiscalización en nombre del Interventor General.
 - En ambos PAJ consta la resolución del órgano competente aprobando la cuenta justificativa rendida.
- En cuanto a la naturaleza de los pagos realizados mediante PAJ se ha comprobado que corresponden a ayudas denominadas "prestaciones económicas de emergencia social" destinadas a la atención de necesidades sociales básicas. Sería recomendable que estas ayudas se tramitaran, en la medida de lo posible, siguiendo la LGS como subvenciones con pago anticipado y no a través del sistema de PAJ, dejando la aplicación de este sistema de carácter excepcional, para necesidades urgentes y de inaplazable necesidad.

B) Ayuntamiento de Gijón

La regulación sobre PAJ contenida en sus BEP (base 17) recoge el contenido mínimo exigido en el artículo 72 del RPEL.

De acuerdo con la relación facilitada por el ayuntamiento a la SC, en el ejercicio 2014 se efectuaron un total de 67 PAJ por un importe total de 46.013 euros. Tal y como se puso de manifiesto en el epígrafe IV.6.2, en el estado de tesorería de Gijón no figura ninguna cuenta restringida de pagos.

Del total de PAJ efectuados en el ejercicio 2014 se han fiscalizado los 4 de mayor cuantía. Se recoge en el Anexo IV.2 la relación de los expedientes analizados así como la cobertura alcanzada. En la revisión realizada se detectó que en los 4 expedientes revisados el ayuntamiento utilizó el procedimiento de PAJ para supuestos no previstos en la normativa reguladora. Se trata de gastos ordinarios que se abonaron con carácter previo a la realización del servicio; esta práctica es contraria al principio de servicio prestado que recoge el artículo 2016.4 del TRLCSP. Son los siguientes:

- Los expedientes números 12014000054861, 12014000054862 y 12014000034239 corresponden al pago de acometidas de luz y de gas. De acuerdo con el ayuntamiento, al haber exigido las empresas suministradoras el pago previo a la realización del servicio y con objeto de poder controlar este tipo de pagos se utilizó

el módulo de PAJ de la aplicación contable y ello a pesar de no ajustarse estas operaciones a las Reglas 31 a 33 de la IMNCL.

Los pagos se realizaron con cargo a los fondos municipales o mediante transferencia bancaria con cargo a las cuentas corrientes municipales y con la orden de transferencia de los tres claveros al no existir cuentas habilitadas al efecto ni habilitados que dispusieran de dichos fondos.

- El expediente número 12014000027991 corresponde al abono de una subvención para gastos de conservación y mantenimiento de un colegio público. A fecha 31 de diciembre de 2014 aún no estaba justificada.

Las órdenes de pago anteriores deberían haberse tramitado de acuerdo con el procedimiento ordinario de ejecución presupuestaria y no como un PAJ.

C) Ayuntamiento de Avilés

La regulación sobre PAJ contenida en sus BEP (base 31) recoge el contenido mínimo exigido en el artículo 72 RPEL con la excepción de un límite cuantitativo máximo para la realización de un gasto mediante el mecanismo de PAJ.

El Ayuntamiento de Avilés comunicó a la SC la realización de un total de 129 PAJ por un importe de 543.605 euros. Según la información obrante en su estado de tesorería estos PAJ fueron gestionados a través de un ordinal de caja restringida y 5 cuentas bancarias restringidas correspondientes a las 5 habilitaciones de PAJ existentes en el ayuntamiento (ganados, turismo, patrimonio, festejos y servicios sociales) y a las que ya se ha hecho referencia en los epígrafes IV.5 y IV.6.2 del Informe.

Del total de PAJ efectuados en el ejercicio 2014 se han fiscalizado los de mayor cuantía de cada habilitación. Se recoge en el Anexo IV.3 la relación de los expedientes analizados así como la cobertura alcanzada. De la revisión realizada se extraen las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la tramitación del expediente:
 - Solamente en 3 de los 8 PAJ revisados consta informe de Intervención de fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar por las que se ponen los fondos a disposición de los habilitados. En el resto (PAJ del área de turismo y los cuatro de festejos) no queda acreditado que se haya efectuado dicha fiscalización previa.
 - Un total de 4 de los 8 PAJ revisados, no fueron justificados dentro del plazo exigido en las BEP (tres meses a partir de la fecha de percepción de los fondos por parte del habilitado): Ganados (70.000 euros), Festejos (19.000 euros), Festejos (21.175 euros) y Festejos (22.990 euros). La justificación de estas cantidades fue presentada dentro del ejercicio 2014.
 - Las cuentas justificativas presentadas en los PAJ analizados del área de Patrimonio y del área de Ganados no constan rendidas en los modelos regulados en las BEP. Además, tampoco estaban acompañadas, tal y como exigen las BEP, de los documentos acreditativos del gasto realizado (facturas o

recibos) y, en su caso, de las retenciones practicadas; idéntica incidencia se produce en el PAJ del área de Servicios Sociales.

- La fiscalización de la cuenta justificativa consta en todos los PAJ revisados con la única excepción del correspondiente al área de turismo; no obstante lo anterior, en tres de los PAJ en los que sí consta dicha fiscalización (los del área de festejos por importe de 19.000 euros, 21.175 euros y 22.990 euros) ésta se produjo en el ejercicio 2015.
- En ninguno de los PAJ analizados figuraba la Resolución del órgano competente aprobando la citada cuenta justificativa.
- En cuanto a la naturaleza de los pagos realizados mediante PAJ:
 - En cuanto a la naturaleza de los PAJ del área de servicios sociales analizados se ha comprobado que corresponden a ayudas denominadas “prestaciones económicas de emergencia social” destinadas a la atención de necesidades sociales básicas. Sería recomendable que estas ayudas se tramitaran, en la medida de lo posible, siguiendo la LGS como subvenciones con pago anticipado y no a través del sistema de PAJ, dejando la aplicación de este sistema de carácter excepcional, para necesidades urgentes y de inaplazable necesidad.
 - En el PAJ del área de turismo por importe de 4.538 euros se aprecia que el pago realizado por el habilitado al tercero se realizó mediante transferencia bancaria con posterioridad a la presentación de la justificación del servicio prestado. Como consecuencia de ello debería haberse utilizado el procedimiento ordinario de ejecución presupuestaria.
 - El destino de este PAJ del área de turismo y el de 3 de los 4 PAJ del área de Festejos revisados por la SC fue satisfacer actuaciones en las fiestas municipales, en los que, de acuerdo con el ayuntamiento se exige el inmediato pago tras la actuación motivo por el cual se utiliza este tipo de procedimiento de PAJ para tramitar los gastos.

Es preciso recordar que tal y como exige el artículo 69.1 del RPEL en su apartado 2, la expedición de órdenes de PAJ habrá de acomodarse al Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería que se establezca por el Presidente de la EL, salvo en el caso de que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública y que tras la entrada en vigor de la LOEPSF pasó a gozar de prioridad absoluta, frente a cualquier otro gasto, el pago de los intereses y capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas.

En base a todo lo anterior, la utilización de un procedimiento al que la normativa que lo regula califica de excepcional para este tipo de gastos puede llegar a comprometer el cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y en cualquier caso a igualdad de recursos líquidos retrasa el periodo de pago de los acreedores ordinarios.

Oviedo, 13 de julio de 2016

El Síndico Mayor

A handwritten signature in blue ink, consisting of several large, overlapping loops and a trailing line that ends in a small hook.

Fdo. Avelino Viejo Fernández

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I EMPLEADOS PÚBLICOS TESORERÍA GENERAL	41
Anexo I.1 Sección de tesorería	41
Anexo I.2 Sección de recaudación	41
Anexo I.3 Sección de ingresos	42
Anexo I.4 Sección de contabilidad	42
ANEXO II RELACIÓN DE MOVIMIENTOS DE CAJA ANALIZADOS	43
Anexo II.1 Ayuntamiento de Oviedo	43
Anexo II.2 Ayuntamiento de Gijón	43
Anexo II.3 Ayuntamiento de Avilés.....	43
ANEXO III RELACIÓN ACF ANALIZADOS	44
Anexo III.1 Ayuntamiento de Oviedo	44
Anexo III.2 Ayuntamiento de Avilés.....	45
ANEXO IV RELACIÓN PAJ ANALIZADOS	46
Anexo IV.1 Ayuntamiento de Oviedo	46
Anexo IV.2 Ayuntamiento de Gijón	46
Anexo IV.3 Ayuntamiento de Avilés.....	47

Anexo I Empleados públicos tesorería general

Anexo I.1 Sección de tesorería

Ayto de Oviedo				Ayto de Gijón				Ayto de Avilés			
Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo	Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo	Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo
Tesorera	O	F	1	Tesorero general	O	F	1	Tesorero	O	F	1
Adjunto jefe servicio de Tesorería	O	F	1	Jefe servicio de tesorería	O	F	1				
Secretaría tesorera	O	F	1	Secretaria de despacho	O	F	1				
Jefe negociado tesorería	O	F	1	Jefe negociado de caja	O	F	1				
Jefe grupo tesorería	O	F	1	Jefe unidad técnica de caja	O	F	1				
				Administrativo	O	F	1	Administrativo*	O*	F	1
Auxiliar	O	F	1	Auxiliar administrativo	O	F	1	Auxiliar administrativo	O	F	2
Agente rentas y exacciones	O	F	1	Jefe negociado de recaudación	O	F	1				
				Auxiliar de Caja	O	F	3				
								Ordenanza	O	F	1
								Oficial oficios varios	O	L	1
Total efectivos ocupando puestos sección de tesorería			7	Total efectivos ocupando puestos servicio de tesorería			11	Total efectivos ocupando puestos sección de tesorería			6

F: Funcionario; L: Personal laboral; O: Ocupado; O*: Jubilado desde 23/08/2014

Anexo I.2 Sección de recaudación

Ayto de Oviedo				Ayto de Gijón				Ayto de Avilés			
Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo	Delegación en el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias*				Delegación en el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias			
Jefe sección recaudación	V	-	-								
TAG	O	F	1								
Total efectivos ocupando puestos sección de Recaudación			1								

F: Funcionario; O: Ocupado; V: Vacante

* En trámite de alegaciones el ayuntamiento matiza que en el EPSTPA solamente se encuentra delegada la gestión tributaria y recaudatoria, en periodo voluntario y ejecutivo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas y la recaudación ejecutiva de las restantes figuras cuya gestión voluntaria se efectúa por la recaudación municipal.

Anexo I.3 Sección de ingresos

Ayto de Oviedo	Ayto de Gijón				Ayto de Avilés				
	Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo	Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo	
No está adscrita a la tesorería general	J. Servicio gestión de ingresos	O	F	1					
	Secretario de despacho	O	F	1					
	JUT de sanciones	O	F	1	Jefe de Sección	O**	F	1	
	Ayudante	O	F	1					
					TAG	O	FI	1	
	Administrativo	O	F	6	Administrativo	O	F/L	2	
	Auxiliar administrativo	O	F	5					
	J. Negociado gestión de ingresos	O	F	1	Jefe de Negociado	O***	F	1	
	JUT.de Inspección	O	F	1					
	Ayudante inspección tributos	O	F	1					
	Inspector de tributos	O	F	1					
	Ayudante de plusvalía	O	F	1					
	Vigilante	O	F	1					
		Total efectivos ocupando puestos servicio de gestión de ingresos			21	Total efectivos ocupando puestos sección de gestión de Ingresos			5

F: Funcionario; FI: Funcionario interino; F/L Funcionario/laboral; O: Ocupado; O**: Jubilado desde febrero de 2014; O***Liberado sindical

Anexo I.4 Sección de contabilidad

Ayto de Oviedo	Ayto de Gijón				Ayto de Avilés			
	Denominación	Situación	Colectivo	Efectivos activo				
No está adscrita a la tesorería general	Jefe sección contabilidad	O	F	1				
	Jefe negociado ingresos	O	F	1				
	JUT gastos	O	F	1				
	Auxiliar administrativo	O	F	1				
	Administrativo	O	F	2				
		Total efectivos ocupando puestos sección de contabilidad			6	No está adscrita a la tesorería general		

F: Funcionario; O: Ocupado.

Anexo II Relación de movimientos de caja analizados
Anexo II.1 Ayuntamiento de Oviedo

Naturaleza	Abono	Cargo
Devolución de garantías de contratos	5.024	-
Constitución/Devolución de fianzas	7.650	716
Liquidación / Devolución de Tasas	5.991	306
Devolución de Impuestos	-	1.143
Reintegros	8.481	-
Otros	4.634	1.336
Total	31.781	3.500
Total población considerada*	157.327	62.649
Cobertura	20,20%	5,59%

Anexo II.2 Ayuntamiento de Gijón

Naturaleza	Abono	Cargo
Operaciones de compensación	190.154	190.154
Constitución de garantía	63.000	-
Fianza constituida ante el Juzgado de lo Social en garantía del pago de deuda reclamada bajo el procedimiento Seguridad Social	-	551.444
Total	253.154	741.599
Total población considerada*	638.634	1.181.768
Cobertura	39,64%	62,75%

Anexo II.3 Ayuntamiento de Avilés

Naturaleza	Abono	Cargo
Constitución de fianzas	2.278	-
Reintegros	2.612	-
Otros	8.809	4.541
Recaudación a través de cajeros ciudadanos	7.295	-
Constitución de anticipos de caja fija	-	719
Constitución de pagos a justificar	-	4.250
Total	20.994	9.510
Total población considerada*	441.654	48.616
Cobertura	4,75%	19,56%

* Del total de movimientos contabilizados a través de la caja operativa se excluyeron los abonos en concepto de traspaso del efectivo de cajeros automáticos a la caja (Gijón y Avilés) y los cargos en concepto de traspasos de caja a cuentas bancarias (Oviedo, Gijón y Avilés)

Anexo III Relación ACF analizados
Anexo III.1 Ayuntamiento de Oviedo

Área administrativa	Núm Expdte	Importe	Importe justificado a 31/12/2014	Fecha justificación	Importe Pte de justificar a 31/12/2014	Tipo de gasto	
						Concepto	Importe
Presidencia	J/2014/77	940	940	05/11/2014	-	Trabajos de macero	316
						Billetes de avión y tren	264
						Hoteles y restaurantes	360
						Total	940
Cultura	J/2014/24	4.323	4.323	25/04/2014	-	Derechos de autor	568
						Recepciones palco municipal Teatro Campoamor	1.016
						Alquiler de sonido y transporte	2.739
						Total	4.323
Cultura	J/2014/25	7.917	7.917	05/05/2014	-	Actuaciones y derechos de autor	3.102
						Suministros y alquileres	4.816
						Total	7.917
Cultura	J/2014/29	3.593	3.593	20/05/2014	-	Actuaciones y derechos de autor	1.522
						Suministros y alquileres	1.370
						Alojamiento y servicios de hostelería	701
						Total	3.593
Social	J/2014/13	6.223	6.223	26/03/2014	-	Recarga tarjeta de autobús	35
						Materiales para carnaval	6.134
						Alimentos	54
						Total	6.223
Seguridad Ciudadana	J/2014/10	4.036	4.036	24/03/2014	-	Cenas Nochebuena y Nochevieja Bomberos	1.136
						Limpieza alcantarillado en parque de Bomberos	111
						Gasolina Bomberos	184
						Material Bomberos	2.604
						Total	4.036
Infraestructuras	J/2014/1	1.032	1.032	27/02/2014	-	Combustible vehículo	1.032
Economía	J/2014/4	5.397	5.397	18/03/2014	-	Viajes, alojamiento y manutención	5.397
Total seleccionado		33.461				Total gastado	33.461
Total pagos mediante ACF		137.045					
Cobertura		24,42%					

Anexo III.2 Ayuntamiento de Avilés

ACF	Núm operación	Importe	Importe justificado a 31/12/2014	Fecha justificación	Importe Pte de justificar a 31/12/2014	Tipo de gasto	
						Concepto	Importe
Tesorero	320140002383	215	215	19/05/2014	-	Servicios Taxi Avilés-Aeropuerto-Avilés días 18,19, 24 y 27 de abril de 2014	215
Chófer Alcaldía	320140002915	88	88	18/12/2014	-	Combustible	88
	320140006236	119	119	18/12/2014	-	Cafés, pinchos, refrescos, desayunos	119
Alcaldía	320140001939	764	764	08/04/2014	-	Billetes de avión pregoneros y acompañantes fiestas Bollo 2014	764
	320140005718	248	248	17/11/2014	-	5 menús de degustación (SER)	248
	320140001617	147	147	24/03/2014	-	Varios menús reunión Ministerio de Fomento y reunión FEMP y Fondos Europeos	147
	320140006267	129	129	17/12/2014	-	Alojamiento en hotel	129
	320140005716	116	116	17/11/2014	-	Alojamiento en hotel	116
	320140001615	99	99	24/03/2014	-	Alojamiento en hotel (RED IMPULSO)	99
	320140003730	69	69	31/07/2014	-	Alojamiento en hotel (Actos aniversario Carreño Miranda)	69
	320140005293	67	67	28/10/2014	-	Almuerzo reunión Fundación Niemeyer	67
	320140001877	57	57	24/03/2014	-	Seguro de viaje a San Agustín de la Florida (EEUU)	57
	320140003732	30	30	31/07/2014	-	Billete de autobús Asamblea "RED IMPULSO"	30
	320140003735	26	26	31/07/2014	-	Actualización mapas navegador	26
	320140001044	10	10	17/02/2014	-	Solicitud certificado ESTA (Viaje a EEUU)	10
Sistema eléctrico MEFF	320140006272	3.076	3.076	10/12/2014	-	Compra de energía eléctrica mes de diciembre 2014	3.076
Sistema eléctrico OMIE	320140005943	1.150	1.150	01/12/2014	-	Compra de energía eléctrica correspondiente al día 26/11/2014	1.150
Total seleccionado		6.409				Total gastado	6.409
Total de pagos mediante ACF		111.267					
Cobertura		5,76%					

Anexo IV Relación PAJ analizados

Anexo IV.1 Ayuntamiento de Oviedo

Área	Núm Expdte	Importe	Fecha concesión	Fecha percepción de los fondos por el habilitado	Fecha justificación	Importe justificado a 31/12/2014	Importe reintegrado a 31/12/2014	Importe Pte. de justificar a 31/12/2014	Tipo de gasto		
									Concepto	Importe	
Servicios Sociales	2014/14	90.000	28/11/2014	05/12/2014	22/12/2014	89.996	4	-	Prestaciones económicas de emergencia social	89.996	
	2014/15	112.000	10/12/2014	16/12/2014	29/12/2014	101.549	10.451	-		101.549	
Total seleccionado		202.000							Total gastado		191.545
Total de PAJ concedidos		1.082.000									
Cobertura		18,67%									

Anexo IV.2 Ayuntamiento de Gijón

Área	Núm Expdte	Importe	Fecha concesión	Fecha percepción de los fondos por el habilitado	Fecha justificación	Importe justificado a 31/12/2014	Importe reintegrado a 31/12/2014	Importe Pte. de justificar a 31/12/2014	Tipo de gasto		
									Concepto	Importe	
S/D	12014000054861	10.211	22/12/2014	S/D	S/D	-	-	10.211	Acometida de gas para edificio de vestuarios para pista polideportiva en el Lauredal. Expdte 400504194	10.211	
S/D	12014000054862	2.144	22/12/2014	S/D	S/D	-	-	2.144	Acometida de gas para edificio de vestuarios para pista polideportiva en el Lauredal. Expdte 400504194-Inversión del sujeto pasivo	2.144	
S/D	12014000034239	4.306	07/08/2014	S/D	S/D	4.306	-	-	Acometida eléctrica en edificio de vestuarios de la playa de Poniente	4.306	
S/D	12014000027991	2.000	08/07/2014	S/D	S/D	-	-	2.000	Para gastos de conservación y mantenimiento del Colegio Público Río Piles	2.000	
Total seleccionado		18.661							Total gastado		18.661
Total de PAJ concedidos		46.013									
Cobertura		40,56%									

Anexo IV.3 Ayuntamiento de Avilés

Área	Núm Expdte	Importe	Fecha concesión	Fecha percepción de los fondos por el habilitado	Fecha justificación	Importe justificado a 31/12/2014	Importe reintegrado a 31/12/2014	Importe Pte. de justificar a 31/12/2014	Tipo de gasto		
									Concepto	Importe	
Ganados	39/2014-1	70.000	07/07/2014	14/07/2014	16/10/2014	56.896	13.104	-	Dietas, premios y transporte derivados de la celebración del CXXXII Certamen de ganados S. Agustín 2014	56.896	
Turismo	7317/2014	4.538	19/12/2014	26/12/2014	30/12/2014	4.538	-	-	Contratación de un espectáculo con objeto de dinamizar las calles comerciales de la ciudad durante la Navidad el día 26/12/2014	4.538	
Patrimonio	39/2014-2	16.529	21/05/2014	29/05/2014	29/05/2014	16.529	-	-	Abono de las dietas de los miembros de las mesas electorales de las elecciones al Parlamento Europeo del 25/05/2014	16.529	
Festejos	852/2014	23.905	26/02/2014	28/02/2014	16/04/2014	21.685	2.220	-	Concesión de premios participación diversas actividades programadas con ocasión de las fiestas del Antroxu	21.685	
Festejos	5072/2014-1	19.000	20/08/2014	22/08/2014	17/12/2014	19.000	-	-	Contratación Animación Artística Mercado Franco con ocasión de las Fiestas de San Agustín 2014	19.000	
Festejos	5072/2014-2	21.175	22/08/2014	25/08/2014	17/12/2014	21.175	-	-	Contratación actuación artística para la Gala Musical de las Fiestas de San Agustín para el día 26 de agosto de 2014	21.175	
Festejos	5072/2014-3	22.990	25/08/2014	25/08/2014	17/12/2014	22.990	-	-	Contratación actuación artística con motivo de las Fiestas de San Agustín para el día 27 de agosto de 2014	22.990	
Servicios Sociales	AYT/39/2014	20.000	20/01/2014	22/01/2014	25/03/2014	19.860	140	-	Prestaciones económicas de emergencia social	19.859	
Total seleccionado		198.137							Total gastado		182.672
Total de PAJ concedidos		543.605									
Cobertura		36,45%									

