

ACTUACIONES ECONÓMICO FINANCIERAS A REALIZAR EN LA RENOVACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

1.-INTRODUCCIÓN.

Tras la celebración de los Comicios locales del pasado domingo 22 de mayo, los miembros de las Corporaciones Locales –artículo 194.2 de la LOREG - a las que servimos se encuentran en funciones para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de los sucesores, sin que –además- puedan adoptarse acuerdos para los que se requiera mayoría cualificada.

Estamos, pues, en unos momentos muy especiales, que se repiten cada cuatro años, en los que además de verse alterado el modo de funcionamiento habitual de las corporaciones locales, han de realizarse una serie de actuaciones con trascendencia económico-financiera de cara a la renovación de las corporaciones locales.

Aunque la sustitución de los miembros de la Corporación no supone la interrupción de las actividades y de las funciones de la Entidad, sí es necesario reflejar documentalmente su situación patrimonial y económico-financiera en el momento del relevo, a fin de permitir deslindar las responsabilidades entre los cesantes y los nuevos miembros corporativos.

La comprobación del Arqueo de existencias y la del Inventario de Bienes y Derechos entiendo que debe efectuarse de forma que se den a los nuevos electos cuantas explicaciones requieran sobre cualesquiera de los aspectos reflejados tanto en el Acta de Arqueo como del Inventario de Bienes y Derechos (aportándoles, en su caso, documentación explicativa que puedan requerir o ser conveniente para mayor información), y debe –en todo caso, y si así lo desean- facilitarse la participación tanto de los cesantes como los recién electos entrantes.

En la legislación aplicable estas actuaciones están especificadas en el artículo 36.2 del ROF¹:

“Los secretarios e interventores tomaran las medidas precisas para que el día de la constitución de las nuevas Corporaciones Locales se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la caja municipal o entidades bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus organismos autónomos”.

¹ De muy similar contenido y finalidad el artículo 56 de la misma norma respecto de las Diputaciones Provinciales.

Este precepto, como luego veremos, es heredero directo del Decreto 1169/1983 por el que se dictan normas para la constitución de las Corporaciones Locales, del que toma íntegramente su redacción.

Esto nos lleva un par de primeras reflexiones:

-De una parte, la forma en que esta norma se refiere a los arqueos y al inventario, no se corresponde exactamente a la nomenclatura que hoy día manejamos. Ello va a traer como consecuencia el que tengamos que realizar una cierta labor interpretativa.

-De otra parte, la norma dice expresamente “los Secretarios e Interventores tomarán las **medidas precisas**....”... y esto se redacta en un momento histórico en que los Secretarios e Interventores tenían un régimen jurídico y unas prerrogativas y un *status* diferente.

Lo cierto, y con independencia de lo anterior, es que estamos ante una normativa bastante escueta (artículos 36 del ROF y 194 de la LOREG), que aparentemente es simple, lo que puede producir el efecto de que:

- podamos incurrir en el error de confiarnos y no realizar un análisis profundo de las obligaciones –y su alcance- que realmente imponen estos preceptos, y la situación de renovación de las CC.LL.,
- podamos no adoptar *otras medidas* que pueden ser absolutamente necesarias, aunque no estén previstas en este precepto.

Entiendo que va en todo ello no sólo la realización de un correcto y digno traspaso o relevo de funciones a los nuevos gobiernos locales, sino también el interés público y nuestra propia responsabilidad.

2.-LA ADMINISTRACION ORDINARIA POR LA CORPORACIÓN EN FUNCIONES.

Según el artículo 42.3 de la LOREG², el mandato de cuatro años de los miembros electivos de las Corporaciones Locales, termina, en todo caso, el día anterior al de la celebración de las siguientes Elecciones.

No se produce, sin embargo, inmeditamente la cesación de las funciones, puesto que esto produciría una paralización de la gestión municipal con perjuicio para el interés público.

Es por ello que el citado artículo 194.2 de la LOREG y los artículos 9.3³ y 39.2⁴ del ROF establecen que una vez finalizado el mandato, los miembros cesantes continuarán en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.

Se opta en la legislación por la fórmula de prorrogar o prolongar las funciones de la corporación anterior, cuyo mandato ha expirado, de forma similar a como se hace en los regímenes parlamentarios cuando el gobierno cesa o finaliza su periodo de mandato.

La Constitución Española regula esta situación en su artículo 101.2 (“*El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno*”) en lo referente a la Administración Central del Estado, y el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 120⁵ en lo referente a la Junta de Andalucía.

Habitualmente suele indicarse por parte de la doctrina administrativista local que el artículo 194.2 de la LOREG es muy parco e impreciso, planteando por ello dudas en cuanto a su interpretación.

Es por ello que considero que este precepto constitucional –el artículo 101.2 de la CE- tiene una extraordinaria importancia en el análisis que hemos de

² “En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los Decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado o, en su caso, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones”.

³ El concejal, diputado o miembro de cualquier entidad local perderá su condición de tal por las siguientes causas:...3.- Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.

⁴ Una vez finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la Administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiere una mayoría cualificada.

⁵ Artículo 120. Cese. El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, y en los casos de pérdida de cuestión de confianza o aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad, condena penal firme que inhabilite para el desempeño de cargo público o fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.

realizar, puesto que él –y en especial su desarrollo para el Gobierno- han de servirnos de referencia para la interpretación de la normativa aplicable a las corporaciones locales.

Tiene como antecedente en derecho compartido el art. 69.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, y el art. 198 de la Constitución portuguesa de 1976 con un contenido muy similar.

El precepto constitucional regula la actuación del gobierno cuando se produce su cese, tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, por dimisión, fallecimiento o incapacidad de su Presidente... El Gobierno (o los miembros que permanezcan en él) queda en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Está desarrollado por el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que establece que el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, pero añade algo de gran importancia porque esa continuidad se produce "con las limitaciones establecidas en esta Ley", facilitando "el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas".

El Presidente del Gobierno en funciones, tiene determinadas funciones que no podrá ejercer:

- proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales,
- plantear la cuestión de confianza, o
- proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

Otras limitaciones vienen dadas por el hecho de que:

- El Gobierno en funciones no podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ni presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Volviendo al ámbito de las corporaciones locales, ha de señalarse que durante estos días, la gestión de los miembros cuyo mandato ha expirado es "en funciones", y ésta ha de referirse exclusivamente a lo que se denomina "administración ordinaria".

Los términos “Administración ordinaria” y “en funciones” son conceptos jurídicos indeterminados, que las normas citadas no concretan de forma suficiente, salvo en un aspecto específico; no pueden adoptarse acuerdos que requieran mayoría cualificada.

Muchos de los actos administrativos unipersonales o acuerdos que pueda adoptar la Junta de Gobierno Local (en especial en el caso de municipios de gran población) pueden exceder lo que en buena lid de lo que se entienda por administración ordinaria.

Coincide la doctrina⁶ en que el no poder adoptarse acuerdos por mayoría cualificada no es la única limitación con que se encuentran los responsables políticos en este preciso periodo. Ésta sólo es la única que se concreta legalmente.

*“No resulta sencillo delimitar lo que se debe entender por «administración ordinaria» una vez excluida la adopción de acuerdos que requieren mayoría cualificada (recordemos que en la actual LBRL dicha mayoría se identifica con la absoluta). En cuanto a los acuerdos para los que se requiere mayoría simple, el hecho de que no sean mencionados por el art. 194.2 no significa que todos puedan ser enmarcados en el concepto de administración ordinaria. No existe un criterio claro para la calificación de estos acuerdos, y por ello deben aplicarse criterios lógicos, que aplicará la propia Corporación a fin de determinar, en cada caso y en función de la trascendencia del asunto, la procedencia o improcedencia de su adopción en este momento de la legislatura”.*⁷

Ante esta falta de concreción normativa, parecería lógico que el legislador autonómico desarrollara y concretara los límites, o –en su defecto- que las propias corporaciones locales tuviesen establecida regulación propia al respecto en sus Reglamentos Orgánicos o en en las Bases de Ejecución del Presupuesto en lo que referido a aspectos puramente económicos.

Lo que sí que está claro es que, en defecto de regulación interna propia al respecto corresponde a los gestores locales interpretar qué ha de entenderse por “administración ordinaria”.

Parece lo lógico que ésta se ciña sólo a la continuación de los trámites ordinarios o corrientes, y que resulten necesarios e imprescindibles para el desenvolvimiento de la gestión local.

⁶ Mario Corella Monedero, Almonacid Lamela, entre otros.

⁷ Como bien ha indicado Víctor ALMONACID LAMELAS , en su trabajo “Elecciones locales 2011. Trámites municipales”, Revista El Consultor.

Dice Mario Corella que *“La administración ordinaria a la que se refieren los párrafos 2 del art. 194 LOREG y 39 ROF ha de ser de mantenimiento y cumplimiento de obligaciones contraídas o nuevas de urgente ejercicio, siendo indiferente el órgano titular de la competencia y la forma de adopción del acuerdo o decisión”*.

Interpreto, por tanto, que podrían exceder el ámbito de la administración ordinaria aquellas actuaciones que comporten la asunción de compromisos u obligaciones que vinculen a la entidad local a futuro tales como:

- la aprobación de compromisos de gastos plurianuales,
- aprobación de los presupuestos, o sus modificaciones (salvo generaciones de crédito o ampliaciones de créditos de mero trámite),
- aprobación de ordenanzas o reglamentos,
- aprobación planes o instrumentos de ordenación,
- la concertación de préstamos (algo realmente difícil en 2011) a largo plazo⁸,
- la aprobación de Planes de Reequilibrio, Planes de Saneamiento, o la concreción de sus medidas asumiendo compromisos a futuro.

Entiendo que no se estaría rebasando el ámbito de la administración ordinaria la realización de trámites en relación con acuerdos ya adoptados, tales como la publicación de acuerdos, la realización de notificaciones, la suscripción de contratos ya aprobados....

Y también considero que para la valoración de este concepto en cada caso concreto hay que tener en cuenta circunstancias específicas de cada actuación y la finalidad última de la actuación pretendida, etc.

Toda esta falta de concreción normativa puede eventualmente plantear serios problemas a Secretarios e Interventores a la hora de justificar en un informe el que se califique o no que una actuación exceda de la mera “administración ordinaria”.

El análisis habrá de efectuarse supuesto a supuesto teniendo en cuenta básicamente criterios de pura lógica o racionalidad, y tomando como referencia el citado artículo 21 de la Ley 50/1995 del Gobierno. Y lógicamente la doctrina y la jurisprudencia:

-Un criterio a tener en cuenta; que el acuerdo que se adopte no merme las facultades del nuevo gobierno.⁹,

⁸ La concertación de operaciones de tesorería, cuando éstas estuviesen previstas, y fuesen necesarias para la buena marcha de la institución sí deberían realizarse.

⁹ Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 1ª, S 2-12-2005, rec. 161/2004. Pte: Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. Comentada en “Crónica de la Jurisprudencia. Sala 3ª del Tribunal Supremo. 2005-2006”. Se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ministros en funciones

-En sentido contrario, se considera que un acuerdo que limite las facultades del nuevo gobierno de interpretar qué es el interés público sobre un asunto concreto, excede del concepto de administración ordinaria¹⁰.

-La aprobación de una ordenanza, como tal se considera que excede de la administración ordinaria, por parte del Tribunal Supremo en el fundamento jurídico tercero de la sentencia de la sala 3ª, sec. 4ª, S 25-5-1993 respecto de la aprobación de una Ordenanza por el Ayuntamiento de Barcelona.

-La sentencia penal de la Audiencia Provincial de Jaén, Sección 3ª, Sentencia de 26 Jun. 2006, 27/2006 respecto la actuación de un Alcalde que firma ilegalmente una escritura el último día en que se encontraba ejerciendo su cargo en funciones, en la inminencia de su relevo, la considera como circunstancia agravantes de su responsabilidad...Incluso cuestiona en sus razonamientos jurídicos el que se le admitiese su intervención en calidad de Alcalde en la escritura pública que suscribe por encontrarse en funciones.

-La Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 12, Sección Consultas, Quincena del 30 Jun. al 14 Jul. 2007, Ref. 2006/2007, pág. 2006, tomo 2, Editorial LA LEY en una interesante consulta, apoyándose en el criterio de Mario Corella (debe entenderse como administración ordinaria el mantenimiento de las obligaciones contraídas o nuevas de urgente ejercicio) sienta el criterio que no constituyen administración ordinaria:

- ni el inicio de revisión de oficio de un Programa de Actuación Integrada,
- ni tampoco la petición de convocatoria del pleno por una cuarta parte de la corporación (artículo 78 del R.O.F.).

3.-MEDIDAS Y PRECAUCIONES EN MATERIA ECONÓMICO-FINANCIERA QUE HAN DE ADOPTARSE DURANTE EL PERIODO EN QUE LA CORPORACIÓN ESTÁ EN FUNCIONES.

que denegó el indulto solicitado por el recurrente, al considerar que no merma las facultades del nuevo gobierno, pues resolver sobre peticiones de indulto forma parte de la actividad normal del Consejo de Ministros, ya que los expedientes de indulto son numerosos, y difícilmente cabe distinguir en ese conjunto de decisiones denegatorias una actividad de orientación política como la que nuestro ordenamiento jurídico excluye de la noción de despacho ordinario de los asuntos públicos. Formulan voto particular D. Eduardo Espín Templado, D. Agustín Puente Prieto y D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

¹⁰ Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 20-9-2005, rec. 123/2004. Pte: Lecumberri Martí, Enrique.

El TS estima el recurso contencioso interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ministros que decidió la entrega del recurrente a las autoridades de Italia. La Sala anula el acuerdo impugnado ya que el Gobierno en funciones, al pronunciarse sobre la procedencia o no de la extradición pasiva ejercita siempre una facultad de valoración de los intereses nacionales que conlleva un juicio político que excede de la gestión ordinaria de los asuntos públicos, y priva al futuro Gobierno de una decisión política que en el ejercicio de su soberanía nacional le corresponde en orden a conceder o denegar la extradición pasiva.

*Deben requerirse, y ser objeto de justificación o reposición, las cantidades entregadas a miembros de la corporación o a personal de empleo eventual (por sí solos o de forma mancomunada con algún funcionario), en concepto de anticipo de caja fija o pago a justificar.

Asimismo debe instarse para que se dé cumplimiento a las obligaciones complementarias que acompañan la cancelación de los Anticipos de Caja Fija o Pagos a Justificar, tales como las conciliaciones y –en su caso- cancelaciones de las cuentas bancarias restringidas.

*Aunque la recepción de anticipos de retribuciones son un derecho propio de los funcionarios públicos (regulado para el Estado en un Real Decreto-Ley de 16 de diciembre de 1929 y aplicables a la Administración Local por la Real Orden de 26 de diciembre de 1930, normas que aún se encuentra vigente) y aunque la Comunidad Autónoma Andaluza (en la Orden de 14 de diciembre de 1992 BOJA del 24, reguladora de la materia), excluya de su ámbito de aplicación al personal interino y eventual y al personal laboral temporal, no puede descartarse que alguna corporación local aplicando alguna regulación propia pueda tener establecido algún tipo de anticipo de retribuciones.

Bastan dos ejemplos para ilustrar lo que puede ser una práctica habitual en algunas corporaciones:

- Ayuntamiento de Ayuntamiento de Castellvell del Camp, provincia de Tarragona¹¹.
- Ayuntamiento de Pravia, Principado de Asturias¹²

En estos casos, y en aquellos en que puedan existir algunas cantidades pendientes de regularizar en las nóminas de miembros de la corporación o de

¹¹ El Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Castellvell del Camp redactó un informe desfavorable al anticipo de 5.561 euros de la nómina de un concejal del consistorio (ver noticia del Diari del pasado 17 de abril), que el alcalde aprobó por decreto el 4 de enero de este año.

En su informe, al que ha tenido acceso este rotativo, asegura que, a pesar de existir crédito suficiente para conceder este dinero, consta pendiente de pagar el importe de 9.043 euros (de otros dos adelantos efectuados el 23 de julio y el 10 de septiembre) y el importe solicitado «supera las dos mensualidades de límite que establece el artículo del Real Decreto Ley 2608 de 16 de diciembre de 1929.

El interventor basa su argumentación en el «incumplimiento» del artículo 5 de este Real Decreto. En este sentido, también los artículos del Real Decreto 3046/1977, que aprobó el texto articulado parcial de la Ley 41/1975 de bases del estatuto de régimen local, establecieron el nuevo régimen regulador del funcionamiento de la Administración Local sin prever regular los anticipos reintegrables. Es por ello, según asegura el interventor en su informe, que «esta carencia legal mantenía vigente la facultad de las corporaciones locales de concederlas» y recuerda que las regulaba de manera específica el Real Decreto Ley de 16 de diciembre de 1929.

<http://www.diaridetarragona.com/reus/043779/interventor/castellvell/dijo/avanzar/dinero/concejal/ilegal>

¹² Toma la palabra Doña XXXXXXX (del Partido XXX) que dice: “Tengo aquí un decreto de personal, que quisiera que me explicara el Sr. Alcalde y conjuntamente toda la Corporación..... La Presidencia responde: “Pues, el Alcalde como cualquier trabajador pidió un anticipo de nómina que asciende a esa cantidad, de dos mensualidades a devolver en doce meses. Eso es de acuerdo con el Convenio y un decreto correcto en todo lo que tiene que ver. No sé lo que quiere decir”.

<http://www.pravia.es/ayuntamiento/plenos/PLENO090206.pdf>

personal de empleo eventual, debe procederse al reintegro o descuento de estas cantidades antes la finalización del periodo de prórroga, en evitación de que estas cantidades puedan quedar pendientes y de que se produzcan perjuicios para la entidad local, y consiguientes responsabilidades.

*Deben adoptarse medidas durante este periodo para comprobar, y en su caso subsanar, entre otros extremos, que:

- Todas las propuestas de gastos en curso está debidamente tramitadas y firmadas,
- La aprobación de todos los gastos realizados y de los reconocimientos de derechos,
- La aprobación de las justificaciones de gastos (pagos a justificar o anticipos de caja fija).
- Que está debidamente firmada la conformidad de las facturas correspondientes a las áreas o servicios a su cargo,
- Que están suscritos todos los documentos contables a su cargo,
- Que están firmados todos los arqueos de las cuentas de la corporación en las que son claveros.
- Que están debidamente firmadas todas las resoluciones administrativas correspondientes a las modificaciones de crédito.
- Que están debidamente firmados los libros de resoluciones.
- Que estén aprobadas, firmadas y justificadas todas las cuentas pendientes, subvenciones, etc.

*Deben adoptarse –dentro de las disponibilidades- las medidas necesarias para que la corporación entrante pueda comenzar su gestión desde el punto de vista de la Tesorería, de tal forma:

- Que no debe alterarse el plan financiero de la Tesorería ni el Plan de Disposición de Fondos durante este periodo,
- Que deben concertarse las operaciones de Tesorería que estuviesen previstas en este periodo.

4.-OTRAS CUESTIONES CON REPERCUSIÓN ECONÓMICA CON INCIDENCIA EN EL PERIODO DE RENOVACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

4.1.-PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN.

Ha de aclararse que durante este periodo **las percepciones económicas establecidas para los miembros de la Corporación** de cualquier tipo (por dedicación exclusiva o parcial, las indemnizaciones o asignaciones que establecidas) no tienen porqué cesar, ya que se fundamentan legalmente en el

desempeño de sus cargos¹³, aunque éstos se ejerzan en funciones, pues tras expirar su mandato continúan su desarrollo (en las condiciones iniciales del artículo 75 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local).

En el momento de la toma de posesión de los sucesores en el sesión de constitución del Ayuntamiento, según el artículo 194 de la LOREG, se produce el cese definitivo de los miembros de las corporaciones locales, y finaliza la percepción de sus retribuciones.

Para la determinación de las retribuciones de la nueva corporación, se precisa -según el artículo 75 de la LRBRL- la adopción de acuerdo, en el pleno de organización, en el que se determinen las cuantías, y los miembros de la corporación que van a ejercer sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

Por tanto, durante el periodo intermedio entre la constitución de los Ayuntamientos y la celebración del pleno de organización municipal no han de devengarse tales retribuciones.

4.2.-PERCEPCIONES Y CONTINUIDAD DEL PERSONAL DE EMPLEO EVENTUAL.

*Respecto del **personal de empleo eventual** se han venido planteando dudas sobre su continuidad en este periodo, ya que el vigente artículo 104.2 de la Ley 7/1985 establece que *“cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento”*, y es lo cierto que el mandato corporativo ha expirado aunque se ha venido argumentando que las funciones están prorrogadas y que las del personal eventual deben prolongarse en este periodo.

Desde el respeto de las legítimas razones que puedan esgrimirse al respecto, lo cierto es que la redacción del artículo –entiendo- no deja lugar a dudas puesto que establece el cese en dos supuestos distintos, en dos supuestos alternativos;

- Cuando se produzca el cese, ó
- Cuando expire el mandato (y es lo cierto que el mandato ha finalizado *ope legis*).

Esta interpretación, no obstante, entiendo que ha de decaer por mor de lo establecido sobre este personal en el artículo 12.3 del Estatuto Básico del Empleado Público cuando dispone que “el nombramiento y cese serán libres.

¹³ El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 21, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Nov. 1994, Ref. 2814/1994, pág. 2814, tomo 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento”.

Tratándose de una norma básica sobre empleo público, y además posterior no deben caber dudas en que este personal pueda continuar con sus funciones, y percibiendo sus retribuciones, durante el periodo en que la corporación está en situación de prórroga.

Otra cuestión que puede plantearse es si cabe la posibilidad de efectuar nombramientos de personal de empleo eventual en el periodo intermedio que va desde la toma de posesión de la nueva corporación hasta el pleno de organización.

El artículo 104.1 de la Ley 7/1985 establece “El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones solo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales”.

Desde esta norma parece inferirse que hasta tanto no se determine por parte de la Corporación Local al comienzo del mandato (normalmente en el pleno de organización), el número características y retribuciones de este personal no podrá procederse al nombramiento de este tipo de personal.

Sin embargo, la Redacción de la Revista El Consultor, en una interesante consulta (Nº 15, Sección Consultas, Agosto-Septiembre 1995, Ref. 2179/1995) indica que el artículo 104.1 tiene que ponerse en relación con la posibilidad de modificar la plantilla, y considera correcto *“que existiendo vacante en plantilla de personal eventual, con dotación presupuestaria suficiente y correspondiendo al Alcalde el nombramiento de este personal, (se) efectúe la designación o nombramiento de quien tenga por conveniente, sin perjuicio de que si la nueva Corporación (en el pleno de organización) decide modificar el número, características o retribuciones de este personal, tal actuación pueda determinar el cese de quienes vienen desempeñando el puesto, cese que como su nombramiento, es libre, por lo que del nombramiento anterior no se derivaría ninguna consecuencia, simplemente el cese del nombrado, que por ser una decisión libre puede acaecer en cualquier momento”*.

Ha de quedar claro, en todo caso, se siga o no esta interpretación, que la facultad que corresponde a la nueva corporación, en el pleno de organización, de determinar el número, características y retribuciones del personal eventual, no obsta, para que –de ser necesario- se precise –en mi opinión- la realización del oportuno expediente de modificación de créditos y/o de modificación de la plantilla.

4.3.-CESE Y NOMBRAMIENTO DE TESORERO/A, EN EL CASO DE QUE SEA MIEMBRO DE LA CORPORACIÓN.

En el supuesto de que las funciones de Tesorería de una entidad local sean ejercidas por un miembro de la misma, se produce a la toma de posesión de la nueva corporación el cese en el desempeño de las funciones....

Una interesante Circular del Gobierno de la Rioja sobre las Elecciones Locales de 2011, al respecto dispone: *“De conformidad con el apartado 3 de la disposición final cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público y según se establece en el artículo 92.4 de la LBRL, en relación con el artículo 2-f) del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, en las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera, la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, puede atribuirse a un miembro de la Corporación. Y, siendo ésta la fórmula que se utiliza en la mayoría de los pequeños municipios respecto a la tesorería, para ello debe adoptarse el oportuno acuerdo del Pleno, designando al Concejal que asumirá esa responsabilidad.*

Aunque, según el artículo 164-2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, aplicable en virtud del apartado 3 de la disposición final cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, antes de tomar posesión del cargo de Tesorero debe constituirse una fianza (entre el 4 y el 6 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Entidad), al amparo de una Orden de 16 de julio de 1963 (BOE 27 de agosto de 1963), el Pleno podrá acordar relevar al Concejal de prestar la fianza, si todos los miembros de la Corporación asumen la responsabilidad solidaria del resultado de la gestión de aquél, haciéndolo constar expresamente mediante acuerdo unánime”.

A este respecto, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 18 30 Sep. al 14 Oct. 2007, Ref. 2919/2007, indica que *“la Orden de 16 de julio de 1963 (BOE del 27 de agosto), sobre Depositarias no desempeñadas por funcionarios del entonces Cuerpo Nacional (que no olvidemos fue declarada vigente por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, cuya normativa refunde el TRRL), que la fijaba en un porcentaje del 4 al 6 por 100 del Presupuesto ordinario, admitiendo como forma la fianza personal [de dudosa aplicación en la actualidad, dada la derogación del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, que la admitía, por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y la póliza de crédito y caución, así como las previstas en la normativa de la contratación administrativa (el aval es, a nuestro modo de ver, lo más adecuado y menos costoso) con la posibilidad para los miembros de la corporación de relevarles de esta obligación por acuerdo de asunción solidaria y unánime de los restantes miembros del pleno de las responsabilidades derivadas de su gestión”.*

En el caso de que en una corporación la función de Tesorería estuviese siendo desempeñada por uno de sus miembros, aunque no esté esto contemplado

expresamente en el art. 38 del ROF, ha de adoptarse el oportuno acuerdo a la mayor brevedad, y parece que preferentemente en el denominado pleno de organización.

La atribución de la competencia al pleno deviene de *“la Instrucción 1ª.c) de la Orden de 16 de Julio de 1963, del Ministerio de la Gobernación relativa a las Instrucciones sobre el régimen de las Depositarias de Fondos no servidas por funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional, Orden que no ha sido formalmente derogada (salvo en lo que se ocupa de las disposiciones posteriores), por lo que hemos de considerarla como legislación vigente en la materia”*.¹⁴

5.-EL ACTA DE ARQUEO EN LA TOMA DE POSESIÓN DE LA NUEVA CORPORACIÓN.

Como ya se ha indicado, el art. 36.2 ROF señala que:

“Los Secretarios e Interventores tomarán las medidas precisas para que el día de la constitución de las nuevas Corporaciones Locales se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la caja municipal o entidades bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus organismos autónomos”.

Este precepto es heredero directo, como al comienzo indicaba, del Decreto 1169/1983 por el que se dictan normas para la constitución de las Corporaciones Locales, en su artículo 1.2 establecía:

“Los Secretarios e Interventores tomarán las medidas precisas para que el día de las constitución de las nuevas corporaciones locales estén preparados y actualizados todos los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la corporación depositados en la Caja Municipal o Entidades Bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos Autónomos, a los efectos prevenidos en la regla 62 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, el artículo 200 de la Ley de Régimen Local y el artículo 32.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”.

La redacción de estos preceptos está efectuada sobre la base de la regulación que tenía la Regla 62 de la Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 1952 (BOE de 7 de octubre de 1952).

¹⁴ Circular 3/2007, sobre Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos de la Generalidad Valenciana.

Es interesante traer aquí a colación este precepto, porque aunque la mayoría de los funcionarios locales no lo han conocido profesionalmente en vigor, lo cierto es que su redacción está inserta en la cultura local de tal modo que seguimos manejando –nosotros e incluso los Órganos de Control Externo en sus Informes¹⁵, Resoluciones y Sentencias- sus conceptos y nomenclatura:

Regla 62.1.-En el Libro de Arqueos se reflejarán las actas de todos los que se realicen, ya sean ordinarios o extraordinarios.

2.-Los arqueos ordinarios se efectuarán al final de cada mes, y los extraordinarios siempre que sea preciso, a petición de cualquiera de los claveros o por la toma de posesión o del cese de alguno de ellos, con expresión de la causa que los motive.

3.-Dichas actas constarán de dos partes: en la primera parte, se demostrará el movimiento habido en el periodo a que se refiera, o sea las existencias según arqueos anteriores y las entradas y salidas, para reflejar las existencias que deban resultar en el día del arqueo, distinguiendo por columnas el metálico de los presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales y el metálico y valores de <valores independientes y auxiliares>; en la segunda parte, se consignará el recuerdo de las expresadas existencias, clasificadas por Cajas, con la misma distinción y con todo el detalle necesario, y comprobadas con las diligencias de los Diarios de Intervención de Ingresos y de de pagos.

4.-Se entenderán como existencia en Caja los saldos de las cuentas corrientes bancarias o establecimientos que tengan concertada con la tesorería total con la corporación, siempre que se acredite con los movimientos pertinentes, que quedarán archivados en la Intervención.

5.-Sin perjuicio de lo previsto en los párrafos anteriores, podrán llevarse Libros de actas de arqueo para cada presupuesto extraordinario o especial, cuyos resultados habrá de consignarse en el general de arqueos.

6.-Comprobadas y conformes las existencias después, del oportuno recuento, se consignará a continuación, en letra, el importe de las que resulten con lo que se dará por terminada la operación, y firmarán el acta el Presidente, el Interventor y el Depositario, y si se tratare de un arqueo extraordinario, motivado por cese de algún clavero, la suscribirá también éste, después de presenciarlo, salvo causa de fuerza mayor que lo impida y que apreciará el presidente de la Corporación, previos los informes del Secretario y el Interventor”.

La IGAE en su consulta 5/1993 establece cuáles son las diferencias entre el acta de arqueo de las Instrucciones de 1990 respecto de la de la Instrucción de 1952:

“1ª. No incluye la totalidad de las existencias en metálico de la entidad, limitándose a las de caja y excluyendo las de las cuentas abiertas en entidades de crédito.

2ª. No incluye tampoco las existencias de valores (tradicionalmente designadas con la expresión Valores- Valores).

3ª. No desglosa las existencias en presupuestarias y no presupuestarias.

¹⁵ En el Informe de Fiscalización de Regularidad del Ayuntamiento de San Fernando, página 84, se afirma “a los arqueos deben asistir el alcalde, el interventor y el tesorero”. Y se fundamenta con referencia al artículo 41 del R.O.F. que dice: “el alcalde preside la corporación y ostenta las siguientes atribuciones:....20. Conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios”.

Informe del Tribunal de Cuentas de Sigüenza (Guadalajara), 2006 y 2007. “los arqueos de caja se hacían sin periodicidad fija y sin dejar constancia del resultado en documento alguno”.

4ª. Ofrece una visión estática a una fecha concreta que es la del arqueo, de las existencias en metálico en la caja de la entidad”.

La concepción de "acta de arqueo" de las Instrucciones de 1990 “se refiere – prosigue la IGAE- al documento en el que se refleja de forma fehaciente la comprobación o recuento del metálico existente, en un momento determinado, en la Caja y sólo en la Caja de la entidad. Dicha concepción se deduce de las Reglas 415.2.d) y e) de la ICAL y 229.2.d) y e) de la ICS, al incluir entre los justificantes de los estados y cuentas anuales y de sus anexos a enviar al Tribunal de Cuentas: por un lado, las Actas de arqueo de las existencias en caja referidas a fin de ejercicio, y por otro lado, las notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos en las mismas, referidos a fin de ejercicio”.

Por su parte la ICAL 2004, es muy parca en la materia (en la mayoría de las materias lo es), estableciendo al respecto en la Regla 98.3 que “a las cuentas anuales de la propia entidad y de cada uno de sus organismos autónomos deberá unirse la siguiente documentación:

- a) Actas de arqueo de las existencias en caja referidas a fin de ejercicio,
- b) Notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la entidad local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria. En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno estado conciliatorio, autorizado por el Interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuída la función de contabilidad”.

Por ello, con independencia de la forma en que podamos denominarlo, la vigente norma contable obliga a elaborar –y además resulta esencial- al menos a final del ejercicio un estado contable de la tesorería en el que se ponga en relación cada uno de los saldos de los ordinales de la Tesorería con las actas de arqueo (o recuento físico) de los fondos en el caso de las cajas de efectivo, y los certificados –o notas- de los saldos bancarios en el caso de los ordinales de tesorería bancarios.

- En el caso de falta de coincidencia entre los saldos contables y bancarios –como dice la regla transcrita- debe realizarse el oportuno estado conciliatorio autorizado por la Intervención.
- En el caso de falta de coincidencia entre los saldos de las cajas y el recuento físico de las existencias en las mismas (arqueo) entonces debemos preocuparnos muy seriamente por razones que hace ninguna falta que explique¹⁶.

¹⁶ Una práctica muy recomendable, es exigir al cajero, a la fecha de realización de un arqueo, que el saldo de la caja quede a cero, ingresando el saldo total de la misma en cuenta bancaria (aunque alegue

Ha de señalarse que la actual ICAL, a diferencia de la anterior, ha incluido dentro de la Tesorería las existencias correspondientes tanto a pagos a justificar como a anticipos de caja fija, pues se sitúan los fondos en ordinales de tesorería, de caja o bancarios.

Se trata de ordinales de tesorería descentralizados, que tienen como responsables específicos a los perceptores de los pagos a justificar o a los habilitados de caja fija, pero que forman parte del Estado de la Tesorería, respecto de los cuales ha de aportarse igualmente certificados o notas bancarias, que han de coincidir con los saldos bancarios (debiendo aportarse en caso contrario el oportuno estado conciliatorio), o actas de arqueo.

Las cuentas que han de incluirse en el Estado de Tesorería en la vigente ICAL, a diferencia de la ICAL de 1990, son las siguientes:

CUENTAS	ICAL 1990	ICAL 2004
570	Caja	Caja operativa
571	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas	
572	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación.	
573	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas financieras.	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación.
574		Caja restringida
5740		Caja de pagos a justificar
5741		Caja fija
575		Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de pagos.
5750		Cuentas restringidas de pagos a justificar.
5701		Cuentas restringidas de anticipos de caja fija.
5759		Otras cuentas restringidas de pagos.
577		Bancos e instituciones de crédito. Cuentas financieras.

Otras cuentas que si bien no han de formar parte de ese Estado de la Tesorería, han de ser objeto de comprobación con ocasión de la realización de una comprobación de la Tesorería, son las siguientes:

CUENTAS	ICAL 1990	ICAL 2004	EXPLICACIÓN
578		Movimientos internos de tesorería.	Forman parte del subgrupo tesorería, por no integrarían el "arqueo".
579		Formalización.	
588	Movimientos internos de tesorería.		Estas cuentas de la ICAL 1990 no pertenecen al subgrupo 57, son de "Enlace y movimiento interno".
5890	Formalización.		
5891	Sin salida material de fondos.		

Las diferencias más significativas entre los distintos tipos de arqueos según las Instrucciones de Contabilidad son las siguientes:

que se quede sin cambio para futuras gestiones, etc). Y, lógicamente, exigiendo que coincida el saldo contable con el de la caja (cero).

CONCEPTOS	ICAL 1952	ICAL 1990	ICAL 2004
ACTA DE ARQUEO	SE REFIERE A LA TOTALIDAD DE LAS CUENTAS, ABARCA EL MOVIMIENTO DE UN PERIODO, DIFERENCIANDO LOS DISTINTOS PRESUPUESTOS Y VIAP	SE REFIERE EN SENTIDO ESTRICTO A LAS CAJAS DE EFECTIVO. EN SENTIDO AMPLIO A LA COMPROBACIÓN DE TODA LA TESORERÍA. DE FORMA ESTÁTICA, A UNA FECHA.	SE REFIERE EN SENTIDO ESTRICTO A LAS CAJAS DE EFECTIVO. EN SENTIDO AMPLIO A LA COMPROBACIÓN DE TODA LA TESORERÍA. DE FORMA ESTÁTICA, A UNA FECHA.
PERIODICIDAD	MENSUAL, MÁS LOS EXTRAORDINARIOS POR CAMBIO DE CLAVEROS	la ICAL establece, en su Regla 81, al tratar el Libro Auxiliar (obligatorio) de Actas de Arqueo, que en este se reflejarán los arqueos que se realicen mensualmente, así como los que se efectúen con carácter extraordinario.	LA QUE DETERMINE EL PLENO, COMO MÍNIMO A FINAL DE AÑO
TIPOS ACTAS ARQUEO	ORDINARIOS, EXTRAORDINARIOS (OBLIGATORIOS CUANDO SE PRODUZCA CAMBIO DE CLAVEROS)	OBLIGATORIAMENTE LOS QUE DETERMINE EL PLENO, VOLUNTARIAMENTE LOS QUE REALICEN LOS CLAVEROS	OBLIGATORIAMENTE LOS QUE DETERMINE EL PLENO, VOLUNTARIAMENTE LOS QUE REALICEN LOS CLAVEROS
LIBRO DE ACTAS DE ARQUEO	ES OBLIGATORIO	ES OBLIGATORIO	SE PUEDEN ESTABLECER VOLUNTARIAMENTE

Expuesto todo esto, se ha de indicar que el arqueo a que se refiere el ROF (“se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la caja municipal o entidades bancarias”):

- Hace referencia a las existencias en la caja de la Corporación y a los depósitos en las entidades bancarias y, a existencias en metálico y/o valores propios de la Corporación.
- Tiene por objeto informar al nuevo Gobierno Local acerca de la situación y existencias de la Tesorería o Tesorerías de la entidad. Por ello, este arqueo hace referencia, en definitiva, a la situación de Tesorería de la Corporación y se refiere a todo aquello que custodia la Tesorería de la corporación o que precisa su firma para su disposición, incluyendo los valores ¹⁷.

En consecuencia –como expone Mario Corella- el arqueo que preceptúa el ROF se ha de referir a todo lo que está custodiado por el Tesorero, o que precisa de su firma para la disponibilidad.

Precisamente por ello, el compañero Emilio Fernández Agüero en su manual de Tesorería y Recaudación, propone un modelo de acta de arqueo

¹⁷ El artículo 87 del TRRL establece: “Los valores mobiliarios podrán depositarse, por acuerdo plenario, en establecimientos bancarios en que exista intervención del Estado. Los resguardos de depósito se conservarán en la caja de la Entidad local”.

extraordinaria al cierre del día hábil anterior, en el cual constan los siguientes datos:

-Saldos bancarios, diferenciando cuentas operativas, y cuentas retringidas de recaudación (es de entender que se acompañan certificados o notas acreditativos de tales saldos)

-Saldos de cajas de efectivo (es de entender que se acompañan actas de arqueo de cada una de las cajas),

-Avales bancarios (fianzas) depositadas en la Tesorería.

SALDOS BANCARIOS		
ENTIDAD CUENTAS OPERATIVAS	CUENTA	SALDO
1.- BANCO CENTRAL HISPANOAMERICANO, S.A.	0049-2597-19-111001180	41.950.852
2.- BANCO ZARAGOZANO, S.A.	0103-0156-31-0100114245	49.076.206
3.- DEUTSCHE BANK, S.A.	0019-0343-85-429000016	35.251.983
4.- CAJA DE PENSIONES "LA CAIXA", S.A.	2100-1201-11-0200450437	42.762.823
5.- CAJA DE MADRID, S.A.	2038-5501-92-6000003936	873.669.346
6.- CAJA CASTILLA LA-MANCHA	2105-0033-61-0100022707	272.333.823
7.- CAJA POSTAL- ARGENTARIA	1302-4425-69-0021758071	54.690.597
8.- BANCO BILBAO VIZCAYA S.A.	0182-0861-64-0010001506	69.516.595
9.- BANCO DE CRÉDITO LOCAL (ARGENTARIA)	1004-8001-15-0304512861	208.856.422
10.- BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA (ARGENTARIA)	0104-0008-37-0300030089	89.684.016
11.- CAJA RURAL DE TOLEDO	3081-0173-28-0201083924	80.361.839
CUENTAS RESTRINGIDAS		
1.- CAJA CASTILLA-LA MANCHA S.A.	2105-0033-67-0102000024	19.662.509
2.- CAJA CASTILLA-LA MANCHA S.A.	2105-0033-63-0102000032	0
3.- CAJA CASTILLA-LA MANCHA S.A.	2105-0033-63-0102000040	11.501.290
4.- CAJA CASTILLA-LA MANCHA S.A.	2105-0033-60-0102000065	238.624
SUBTOTAL		1.849.556.927
CAJA EFECTIVO AYUNTAMIENTO		
EXISTENCIA EN METALICO		61.233
EXISTENCIA EN CHEQUES		454.105
SUBTOTAL		515.338
VALORES		
AVALES BANCARIOS (FIANZAS)		569.581.517
SUBTOTAL		569.581.517
TOTAL		2.419.653.782
CASTILLA DE ARRIBA, A 5 DE JULIO DE 1.999		
EL ALCALDE SALIENTE Fdo.: Juan Ramón Calero Fermin	EL INTERVENTOR ACCTAL. Fdo.: Miguel Piñero Jesús	
EL TESORERO Fdo.: Pepe Tesoro Enalza	EL ALCALDE ENTRANTE Fdo.: Jacinto Berrocal Cantalejo	

Considero que este modelo de acta de arqueo puede ser suficiente siempre que se justifique, haciéndose constar en la misma, las razones por las cuales no se hacen constar los saldos contables y –en su caso- la oportuna conciliación bancaria. Normalmente será porque no está al día la contabilidad o no están al día los trabajos de conciliación bancaria.

Si se opta por este tipo de acta de arqueo reducida, posteriormente, cuando la contabilidad y las conciliaciones bancarias estén al día, debería de completarse, para su incorporación –una vez completada y firmada- a la cuenta general.

Entiendo que la situación ideal es que pueda confeccionarse un acta de arqueo desde la contabilidad igual al que realizaríamos al cierre de un ejercicio:

- Mostrando los saldos contables de cada ordinal, diferenciándolos según sus tipos (de caja operativa, bancarias operativa, restringida de ingresos, restringida de pagos, caja para pagos a justificar, caja fija, bancaria restringida para pagos a justificar y bancaria restringida para anticipos de caja fija),

-Acompañando:

- Certificado o nota bancaria justificativa del saldo de las diferentes cuentas bancarias, o acta de arqueo de la caja operativa.
- Estado de conciliación bancaria, donde se expliquen las diferencias existentes entre los saldos contables y los saldos bancarios (entiendo que, salvo en el caso de corporaciones pequeñas, es difícil aportar un estado de conciliaciones de un día para otro sino se dispone de un software de gestión de tesorería...o sino están completamente al día los trabajos de conciliación bancaria).

Dada la redacción del artículo 36.2 del ROF, y la finalidad que considero que persigue, que es llevar a cabo un adecuado traspaso desde la corporación saliente a la entrante, que puede comportar un cambio de gobierno en muchas ocasiones, considero que debería añadirse un anexo al acta con la siguiente información:

-relación certificada de los saldos de las cuentas bancarias restringidas de recaudación que no cuentan con ordinal de tesorería, como las cuentas correspondientes a la operatoria de los cuadernos bancarios.

-comprobación de los valores no metálicos depositados en la tesorería, incluyendo los avales y otros títulos valores.

-relación certificada de los saldos de las operaciones financieras donde conste:

.en el caso de las operaciones a largo plazo, si existen cantidades pendientes de disposición, fecha de finalización y condiciones financieras,

.en el caso de operaciones de tesorería, su límite, el disponible, su fecha de vencimiento y sus condiciones financieras.

Se plantean, en todo caso, una serie de cuestiones, que señala en su manual Emilio Fernández Agüero, en relación con este arqueo y que son las siguientes:

- ¿A qué fecha y en qué momento ha de cerrarse el Arqueo? En mi opinión ha de realizarse al cierre del día inmediato anterior, acompañando los certificados o notas expedidas por las entidades financieras al cierre de las oficinas y los arqueos (recuentos de efectivo) de las cajas (operativas, fijas y de pagos a justificar).
- ¿Tienen que constar en el arqueo todas las cuentas? Considero que sí, y que incluso debe hacerse referencia a aquellas que no son de arqueo por no tener ordinal de tesorería en la contabilidad.
- ¿Quién ha de firmar el acta de arqueo? Entiendo que ha de firmarla el/la Presidente/a saliente, el/la Presidente/a entrante, el/la Interventor/a, el/la Tesorero/a. Considero que en el caso de que la Presidencia saliente tuviera delegada la realización de los arqueos en un miembro de la corporación no debería haber inconveniente que fuese éste quien firmase conjuntamente con el presidente entrante.

6.-LA COMPROBACIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES CON MOTIVO DE LA RENOVACIÓN DE LA CORPORACIÓN.

Conjuntamente con el arqueo, debe estar preparada y actualizada, y compete a los Secretarios e Interventores, tomar las *medidas precisas* para ello, la documentación relativa al inventario del patrimonio de la corporación y de sus organismos autónomos.

Conviene traer aquí a colación, como indica Esteban Corral García¹⁸, que el inventario “constituye una garantía y es un soporte inapreciable para la conservación y defensa de los bienes en él incluidos, pero que lo cierto es que pese a su evidente utilidad y a la constante exigencia de su formación, ha sido y es una obligación reiteradamente ignorada”¹⁹.

Ha de señalarse, que en el supuesto de que por cualquier circunstancia no pudiera presentarse para comprobación el inventario de bienes, entiendo que debe aportarse por parte de la Secretaría los correspondientes informes en los que se justifiquen esta circunstancia²⁰.

¹⁸ El Inventario General de Bienes y Derechos. Su aprobación. El Consultor, 11/2005.

¹⁹ El Real Decreto de 27 de septiembre de 1891, el Reglamento de Haciendas Locales de 1924, el anterior Reglamento de Bienes estatal....todas estas normas –citadas por Esteban Corral en su trabajo– establecieron la obligación de elaborar inventario e incluso dieron plazo para efectuarlo...obligación que fue generalizada y sistemáticamente incumplida.

²⁰ Así, el informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Íllora 2004, página 1, indica “la Secretaría General no ha elaborado el inventario de bienes de la entidad, por lo que no se ha podido determinar la exactitud y la integridad de los valores que figuran en los estados contables”. Informe Cámara de Cuentas de Andalucía, Tarifa 2001. Página 8. “El inventario administrativo del Ayuntamiento data del ejercicio 1970, se que se haya realizado una comprobación desde entonces, y sin que se actualice anualmente, lo que imposibilita que sirva de documento fiable para el control y seguimiento de los bienes inventariables”.

La legislación aplicable al inventario de bienes en las entidades locales en Andalucía viene dada por las siguientes normas:

- La Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, sus preceptos básicos conforme a su disposición final 2ª, entre ellos:
 - 32.1; “Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados”.
 - 32.4; El inventario patrimonial de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas incluirá, al menos, los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.
- La Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, sus preceptos básicos, artículos 79 a 83.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, artículos 50 a 53, y su disposición final 1ª.
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía aprobado por Decreto 18/2006 de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- El RDL 781/1986, los siguientes preceptos no básicos, 74 a 87.

El inventario que están obligados a formar las entidades locales en nuestra comunidad autónoma es consolidado, abarcando los todos los bienes y derechos, no sólo de la entidad local matriz, sino también el PMS, el patrimonio histórico, además del correspondiente a los OOAA y otras entidades con personalidad propia dependientes de la entidad local.

Forma parte de la fe pública reservada a la Secretaría de las Entidades Locales el llevar y custodiar el inventario de bienes, artículo 2, apartado j del Real Decreto 1174/1987. En tal sentido también se pronuncia el RBELA en su artículo 100.3, y el artículo 32 del Reglamento de Bienes de las EELL estatal²¹.

Los OCEX tienen claro el criterio de que la responsabilidad corresponde al Secretario:

- La Cámara de Cuentas de Andalucía en el informe relativo al Ayuntamiento de Íllora de 2004 considera esta responsabilidad de la Secretaría General,

²¹ Esta opinión no es unánime en la doctrina como bien recoge nuestro compañero FRANCISCO JAVIER LÓPEZ FERNÁNDEZ, Secretario General del Ayuntamiento de Chiclana, en su manual “RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA, una aproximación práctica”. Editado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Páginas 213 y concordantes.

- El Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales 2004 y 2005 expresa el mismo criterio,
- Igualmente el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Marbella, página 24, afirma: “el Secretario de la Corporación ha incumplido la obligación de llevar y custodiar el inventario de bienes de la entidad, impuesta por el artículo 2 del RD 1174/1987...”.

En relación con el inventario de bienes y derechos, hemos de diferenciar:

- **La aprobación;** se ha de producir una vez el inventario está elaborado (se entiende que por primera vez), correspondiendo la competencia al pleno (en el caso del inventario consolidado y en el caso del inventario de la entidad matriz), y al órgano superior representativo de los entes dependientes en el caso de los inventarios de éstos.
- **Los actos de actualización;** los inventario de bienes han de estar actualizados, lo que implica que han de incorporarse al mismo todas aquellas operaciones que supongan una alteración de la masa patrimonial del ente local. Los actos de actualización del inventario constituyen la mera inscripción en el mismo de aquellos acuerdos, actos administrativos o hechos que dan lugar a cualquier alteración (física o jurídica) de la masa patrimonial inscrita en el inventario.²²
- **La rectificación;** que se ha de producir anualmente, incluyendo en el mismo las alteraciones producidas en el ejercicio. Con la rectificación anual resultan igualmente aprobados todos los actos de actualización del inventario que se hayan producido en el ejercicio. La competencia para la actualización corresponde igualmente al pleno.
- **La comprobación;** es un acto al que debe procederse siempre que se renueve la corporación. El resultado de la misma se consignará al final del documento, sin perjuicio de levantar acta adicional con objeto de deslindar:
 - La responsabilidad de aquellos que han estado a cargo de la administración de los bienes, pero que dejan de hacerlo.
 - La exoneración de responsabilidad de quienes se vayan a hacer cargo de la gestión de los bienes.

La competencia para la comprobación del inventario corresponde claramente al pleno, según el artículo 61 de la LBELA....Existe –en apariencia- una contradicción entre este precepto y el RBELA.

²² Decreto 18/2006, de 24 de enero, Reglamento de Bienes de las Entidades locales de Andalucía, artículo 97. “las Entidades Locales deberán tener actualizado su inventario, sin perjuicio de su rectificación y comprobación. La Presidencia de la Entidad Local ordenará la anotación en el inventario de todo acto de adquisición, enajenación, gravamen o que tenga cualquier tipo de repercusión sobre la situación física y jurídica de los bienes y derechos”.

	ES COMPETENCIA DEL PLENO			
ART 61 LBELA	APROBACIÓN	RECTIFICACIÓN	COMPROBACIÓN	DEL INVENTARIO GENERAL
ART 100.1 RBELA	APROBACIÓN	RECTIFICACIÓN	ACTUALIZACIÓN	DEL INVENTARIO GENERAL CONSOLIDADO

Esta aparente falta de concordancia en entre estos preceptos, entiendo que ha de ser resuelta del siguiente modo:

-La competencia para la comprobación es del pleno, porque lo dice la LBELA, y porque además el artículo 99 del Reglamento establece que “el inventario general deberá comprobarse por el Pleno de la Entidad Local siempre que se renueve la Corporación”.

-La actualización es un acto material de inscripción en el inventarios de los cambios que se produzcan en los elementos que lo integran, y que es competencia del pleno la rectificación (que comprenderá las actualizaciones inscritas en el mismo), pero no la actualización (entendida como los trabajos materiales necesarios para la incorporación al documento del inventario de nuevos datos o variación de los existentes).

La comprobación del inventario es el acto al que se refiere el artículo 36 del ROF²³ y a realizar con motivo de la renovación de las Corporaciones Locales.

¿En qué consiste la comprobación? Entiendo que dependerá del deseo de quienes se hagan cargo del gobierno de la entidad local. Pueden –sin más- dar por buena la documentación que le es aportada y que es averada por los funcionarios responsables de los servicios, pero también pueden proceder a su verificación formal (documental) y/o material, que puede abarcar incluso la realización de recuentos o circularizaciones de comprobación.

En tal sentido se pronuncia Luis Chacón Ortega²⁴ cuando indica que: «La comprobación es un acto complejo que no puede reducirse, atendidas las consecuencias que se derivan de la misma, a un simple examen de documentos en un momento determinado. Supone, más bien, la verificación y confirmación de la existencia real de los bienes que tienen su reflejo en el Inventario y ello puede comportar la necesidad de su identificación sobre el terreno».

¿Cuál es el procedimiento de comprobación y de aprobación de la comprobación?

El procedimiento de comprobación, en principio, dado el alcance que ésta puede llegar a tener no resulta sencillo. Además la regulación existente puede admitir varias interpretaciones.

²³ Y el artículo 56 del ROF respecto de las Diputaciones Provinciales.

²⁴ En su manual Bienes, derechos y acciones, pág. 295. Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 1990

En la obra de Eduardo J. Aguilar Zaballos²⁵ se propone (no tiene en cuenta la normativa autonómica andaluza, entre otras cosas porque es anterior a ésta...) un modelo de expediente para la comprobación del inventario, que constaría de los siguientes documentos:

- Providencia de incoación,
- Informe de Secretaría, el que:
 - se expone la normativa aplicable,
 - se *afirma la exactitud del inventario* (¿?),
 - que la aprobación corresponde al pleno y
 - que cabe la posibilidad adicional y facultativa (a decidir por la corporación) de que se levante acta adicional a la comprobación con objeto de deslindar responsabilidades de los miembros salientes.
- Acuerdo del pleno aprobando la comprobación, en el que se indicará:
 - La composición del inventario, y a cuánto asciende,
 - Que se proceda –en su caso- a levantar acta adicional...

El procedimiento diseñado por el artículo 99 del RBELA es el siguiente:

“El inventario general deberá comprobarse por el Pleno de la Entidad Local siempre que se renueve la Corporación. A tal efecto, la persona titular de la Secretaría notificará a las personas miembros de la Corporación la puesta a disposición del inventario, por un plazo de cinco días, para que realicen las comprobaciones y formulen las alegaciones que estimen oportunas. De no presentarse alegaciones se extenderá diligencia acreditativa de dicha circunstancia”.

Plantea, a mi juicio, varias posibles dudas:

- ¿Si se formulan estas alegaciones después de los cinco días y antes de celebrarse el pleno está ya vedada la posibilidad de que puedan incluirse esta diligencia?.
- ¿Las notificaciones se pueden efectuar a los miembros electos de la corporación antes de que ésta se constituya? No parece que esto sea lógico ni prudente.
- Dado que la comprobación ha de acordarse por el pleno, ¿se ha de aprobar en el pleno de constitución?..

Entiendo que el procedimiento habría que articularlo del siguiente modo:

- El inventario actualizado ha de estar a disposición de la nueva corporación el día de su constitución. Puede mencionarse esta circunstancia por la presidencia (previa advertencia de la Secretaría),

²⁵ Editorial, Tirant Loblanch, Guía Práctica de Administración Local, páginas 1827 a 1830. Año 2006.

para conocimiento de la corporación, haciendo expresa mención de esta circunstancia en el acta.

- La Secretaría notificaría acto seguido la puesta a disposición del inventario a los nuevos miembros de la corporación para que en el plazo de cinco días realicen las comprobaciones y formulen las alegaciones que consideren oportunas.
- Transcurrido tal plazo de cinco días, cabrían dos posibles actuaciones²⁶:
 - Someter a la aprobación de la corporación la comprobación del inventario, haciéndose constar en este acuerdo –en su caso- si existen o no alegaciones al respecto, o
 - Dar cuenta a la corporación del procedimiento seguido para la comprobación, aplicando de forma literalmente el artículo 99 del RBELA.

7.-ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CUENTAS GENERALES.

El artículo 212 del TRLRHL establece:

“1. Los estados y cuentas de la entidad local serán rendidas por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. Las de los organismos autónomos y sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a aquélla, rendidas y propuestas inicialmente por los órganos competentes de estos, serán remitidas a la entidad local en el mismo plazo.

*2. La cuenta general formada por la Intervención **será sometida antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local**, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación.*

3. La cuenta general con el informe de la Comisión Especial a que se refiere el apartado anterior será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Examinados éstos por la Comisión Especial y practicadas por esta cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

4. Acompañada de los informes de la Comisión Especial y de las reclamaciones y reparos formulados, la cuenta general se someterá al Pleno de la corporación, para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre.

5. Las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general debidamente aprobada”.

Las elecciones se celebran siempre hacia final de mayo, y las fechas a que se refiere el precepto señalan al momento en que la Corporación entra «en funciones».

Puede darse el caso que el dictamen se realice por la Comisión de Cuentas (primera comisión) «en funciones» que solamente puede, por traspaso de las facultades del Ayuntamiento adoptar acuerdos de administración ordinaria (art. 39.2 ROF).

²⁶ Considero válidas ambas, pero más garantista la primera.

Puede darse el caso de que el segundo dictamen se dé por una Comisión de Cuentas distinta a la que adoptó el primer dictamen, y que la aprobación se realizará por una corporación diferente a la que realizó la gestión y a la que emitió el primer dictamen.

De ser posible, y en la mayoría de los casos no lo será, debería intentarse la aprobación de la cuenta general antes de que se expire el mandato de la corporación.

La doctrina, en tal sentido Mario Corella, ante la dificultad que supondría en la práctica la aprobación de la cuenta general antes de la expiración de los mandatos, y ante la reticencia de los gestores locales de tramitar la cuenta general durante o próximamente al proceso electoral, han llegado a plantear que la legislación contemplara específicamente al respecto la particularidad de los años electorales en cuanto al cumplimiento de los plazos.

Lo cierto, no obstante, es que la inmensa mayoría de las corporaciones locales aprueban las cuentas generales con mucho retraso respecto a las fechas legalmente previstas.

Considero que si esto es debido a causas técnicas, y teniendo en cuenta que corresponde su formación a la Intervención, que ésta –para salvar su responsabilidad- debe dejar constancia escrita (antes de la expiración del plazo en que ésta debe estar formada²⁷) de la imposibilidad de llevar a cabo la tramitación en plazo, exponiendo las razones que le impiden llevar a cabo la formación de la cuenta general.

De otra parte, se ha de dejar constancia, y debe reiterarse tanto como sea conveniente, lo que establece la Regla 102.4 de la ICAL (modelo normal):

“La aprobación de la cuenta general es un acto esencial para la fiscalización de ésta por los órganos de control externo, que no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni general responsabilidades por razón de las mismas”.

Esta regla, que se incorporó a la ICAL de 2004 como novedad, recoge el criterio reiteradamente expresado por el Tribunal de Cuentas al respecto acerca de la situación de muchas corporaciones locales en las que habiendo cambiado los responsables de gobierno, éstos se negaban a la tramitación y aprobación de las cuentas generales de los equipos salientes sin tener en cuenta que la aprobación de la cuenta general sólo es un acto de sometimiento de ésta a los órganos de fiscalización externa, y que facilita –en su caso- que éstos puedan llevar a cabo controles sobre la actividad desarrollada, y que pueda facilitarse la depuración de responsabilidades.

²⁷ Para la exención de responsabilidad se precisa advertir con carácter previo y por escrito, en los términos generales de la Ley General Presupuestaria.

El art. 212.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales “las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general debidamente aprobada”.

La interpretación rigurosa de este precepto ha traído como consecuencia el que el Tribunal de Cuentas venga exigiendo que las cuentas generales estén aprobadas antes de proceder a labores de fiscalización de un ejercicio. Requiriendo, en su caso, a las corporaciones locales, para su preceptiva tramitación.

La Redacción de El Consultor discrepa de la interpretación rigurosa de este precepto ²⁸, entendiendo que el pleno respecto de la cuenta general puede “como señalan ARNAL SURIA y GONZÁLEZ PUEYO en su obra Comentarios al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales «en pura teoría, son varias las opciones que el Pleno puede adoptar:

a) Rechazar la Cuenta, por no reflejar la realidad de los hechos acaecidos, devolviéndola al Presidente para que se efectúen las rectificaciones que procedan.

b) Aprobarla, en la medida en que recoge fielmente el devenir de la gestión económica, pero hincar al mismo tiempo expediente de exigencia de las responsabilidades que pudieran derivarse de las anomalías que se desprendan de la misma.

c) Aprobarla simplemente. Lo que no parece admisible en principio es rechazarla sin expresar los fundamentos objetivos de dicho rechazo. Lo que es inexcusable para poder rendir la cuenta a los órganos de control externo es que se tramite a través del Pleno (...).”

Quizá en atención a ello, “el Tribunal de Cuentas viene considerando rendidas las cuentas formadas, que hayan sido sometidas a los trámites preceptivos y se hayan presentado a la aprobación del Pleno de la Corporación, aunque éste no las apruebe; solicitándose en estos casos que se acompañen de una certificación que recoja las circunstancias que motivaron la no aprobación”²⁹.

“En relación con lo anterior, la Moción sobre rendición de cuentas del subsector local, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003, propuso sin éxito, la modificación del procedimiento actual de aprobación de las cuentas de las Entidades locales, de forma que se superasen las actuales dificultades que se producen como frecuente consecuencia de la falta de coincidencia entre el responsable de rendir las cuentas (el Alcalde) y el órgano competente para su aprobación (el Pleno)”³⁰.

²⁸ Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 17, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Sep. 2008, Ref. 2853/2008, pág. 2853, tomo 2, Editorial LA LEY.

²⁹ “A vueltas con las cuentas municipales”. Antonio Arias Rodríguez. Fiscalización.es

³⁰ Idem.

BIBLIOGRAFÍA, DOCTRINA, INFORMES Y JURISPRUDENCIA CITADA O CONSULTADA.

Consultas Revista El Consultor 534/2010, 1424/2007, 534/2010, 2525/2006, 2853/2008, 17/2008; 2814/1994, 15/1994
Corella Monedero, José Mario. Mandato y constitución de las Corporaciones Locales. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, número 13, Quincena del 15 al 29 Jul. 1999, Ref. 2162/1999, pág. 2162, tomo 2, Editorial EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS.
El Inventario general de bienes y derechos. Su aprobación. Esteban Corral García. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 11/2005.
Elecciones Locales 2011. Trámites Municipales. Víctor Almonacid Lamelas. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 862/2011
García Ortega, Jesús. Régimen de dedicación de Alcaldes y Concejales: derechos económicos y protección social. Revista de Estudios Locales (CUNAL), número 70, Enero 2004, pág. 34, Editorial Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.
Guía Práctica de Administración Local: Formularios y Documentos. Tirant Lo Blanch. 2006. Domingo Zaballos.
Informe Cámara de Cuentas de Andalucía de Andújar. 2008.
Informe Cámara de Cuentas de Andalucía, Tarifa 2001.
Informe de Fiscalización de Regularidad del Ayuntamiento de San Fernando
Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales 2004 y 2005. Tribunal de Cuentas.
Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Íllora 2004
Informe del Tribunal de Cuentas de Sigüenza (Guadalajara), 2006 y 2007
Informe del Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Marbella,
Informes de la IGAE de 02/7/1994, 16/1994; 5-1-1993, 9/1993; 10/01/1992, 5/1992
Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales. Salvador Arnal Suría y Jesús María González Pueyo. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 2002.
Manual de Tesorería de las Corporaciones Locales. Luis Malavía Muñoz. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1995.
Manual de Tesorería y Recaudación. Ministerio de las Administraciones Públicas. 2003. Emilio Fernández Agüero.
Régimen jurídico de los bienes de entidades locales. Editorial La Ley. 2006. Tomás Cobo Olvera.
Régimen jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía, una aproximación práctica. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Francisco Javier López Fernández.
Sentencia de la Audiencia Provincial de Salamanca, 25 de abril de 2005.
Sentencia del Tribunal de Cuentas, de 15/03/2001
Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, de 02/12/2005, recurso 161/2004
Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, de 20/09/2005, recurso 123/2004
"A vueltas con las cuentas municipales". Antonio Arias Rodríguez. Fiscalización.es
Luis Chacón Ortega, manual Bienes, derechos y acciones, pág. 295. Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 1990

