

Expte.

DI-1631/2010-4

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE MUEL  
Plaza de España 14  
50450 MUEL  
ZARAGOZA**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 7 de octubre de 2010 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la contratación, por parte del Ayuntamiento de Muel, de personal externo para la realización de funciones que, conforme a lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, así como en la normativa que rige al personal funcionario habilitado de carácter estatal, deben estar reservadas a funcionarios habilitados. En concreto, se hacía referencia a lo siguiente:

1.- Por Decreto 128/2010, de 15 de abril, de Alcaldía, se solicitó a Secretaría-Intervención plazo de diez días para la corrección de expediente de liquidación del presupuesto municipal de 2008, dado que:

*“Visto el informe suscrito por el asesor municipal X de fecha 5 de abril de 2.010, en el que se concluye que la liquidación del ejercicio de 2.008 presentada por Secretaría-Intervención no refleja adecuadamente la gestión económica llevada a cabo por la Corporación durante el ejercicio económico*

*a que se refiere, principalmente en materia de ingresos, al imputar al señalado ejercicio actos de contenido económico de ejercicios anteriores y no reflejar con exactitud los liquidados en el ejercicio, por lo que la Alcaldía debiera no proceder a su aprobación hasta que la misma no fuera rectificada en los extremos puestos de manifiesto en el presente informe”.*

Así, el propio decreto de Alcaldía parecía atribuir a un asesor externo funciones reservadas a personal perteneciente al cuerpo de funcionarios habilitados de carácter estatal.

2.- Se presumía que las contrataciones efectuadas a otros asesores podrían adolecer de deficiencias:

La contratación del asesor municipal X, con fecha 28 de Abril de 2010, se realizó mediante "contrato menor"; no se solicitaron más ofertas en contra de lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto; y se realizó con carácter retroactivo.

La contratación del arquitecto municipal se llevó a cabo mediante un procedimiento negociado sin publicidad, después de casi tres años prestando servicios sin que a ello precediera ninguna contratación.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Ayuntamiento de Muel con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo. En concreto, y considerando la posible vulneración de la normativa reguladora del funcionamiento de las entidades locales, así como del debido respeto a las funciones reservadas por ley a funcionarios habilitados con carácter estatal,

se solicitó que se informase sobre lo siguiente:

.- Qué procedimiento había adoptado el consistorio para la contratación de los servicios de asesoramiento de la s.c. Y y del arquitecto municipal.

.- Qué funciones desarrollaba en el Ayuntamiento de Muel la citada s.c. Y.

**Tercero.-** En su día se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

*“Primero: Que según datos obrantes en el Ayuntamiento, por Acuerdo plenario de 12 de mayo de 2000, una anterior Corporación ratificó el Decreto 32/2000 por el que se contrataban los servicios de un arquitecto al parecer sin expediente de contratación alguno sin que conste que por la Sra. Secretario se elevase queja al Justicia*

*Segundo: Que según datos obrantes en el Ayuntamiento, por Acuerdo plenario de 18 de julio de 2003, una anterior Corporación contrató los servicios de un arquitecto sin que obrasen en el expediente tres ofertas, y sin que, pese a lo cual, la Secretaria advirtiese del incumplimiento de lo establecido al respecto por las Bases de Ejecución del Presupuesto y la normativa entonces vigente sobre contratación, tal y como queda reflejado en el Acta de la citada Sesión.*

*Tercero: Que según datos obrantes en el Ayuntamiento, por Acuerdo plenario de 4 de octubre de 2005, una anterior Corporación contrató los servicios de un arquitecto parece ser que incumpliendo la*

*normativa aplicable según se deduce del Acta de la citada Sesión y constando al parecer informe negativo de la Sra. Secretario, sin que conste que por la misma se elevase queja al Justicia.*

*Cuarto: Que según datos obrantes en el Ayuntamiento, por Decreto 133/2007 la anterior Alcaldía contrató los servicios de un arquitecto, sin que conste en ningún dato del expediente la existencia de tres ofertas ni la advertencia al respecto de la Sra. Secretario, ni que la Sra. Secretario elevase queja al Justicia por dicha contratación.*

*Quinto: Que la contratación del actual arquitecto que presta sus servicios para este Ayuntamiento se ha realizado mediante un procedimiento negociado sin publicidad con aprobación de pliegos, invitación a varios profesionales de reconocido prestigio y ordenando desde esta Alcaldía dar la publicidad correspondiente al expediente.*

*Sexto: Es falso que el arquitecto adjudicatario del citado contrato llevara tres años trabajando para el Ayuntamiento sin ninguna contratación previa, ya que constan diversos Acuerdos municipales de adjudicación que la Sra. Secretario tiene la obligación de conocer*

*Séptimo: Que la contratación de la sociedad que presta sus servicios para este Ayuntamiento en materia jurídica se ha realizado mediante contrato menor en consideración a la confianza en dicho despacho, tratando así de aligerar la carga de trabajo que al parecer la Sra. Secretario soporta según ella misma señala en diversos escritos, y sin menoscabar las funciones reservadas a funcionarios habilitados.*

*De esta manera en ninguna de las ocasiones en que la Sra. Secretario ha abandonado injustificadamente diversas Sesiones plenarias el Ayuntamiento, como no podía ser de otra manera, no ha acudido para suplirles a los asesores externos.*

*Octavo: Que las funciones que desarrolla la s.c. son las mismas que realizaba el anterior asesor legal del Ayuntamiento... quien ha trabajado durante años para este Ayuntamiento como tal, además de cómo abogado en juicio, sin que conste expediente alguno sobre su contratación como asesor y constando en la contabilidad municipal los pagos efectuados a...sin que conste expediente de contratación alguno para ninguno de sus trabajos de asesoramiento.*

*Noveno. Que igualmente no consta reparo alguno de la Sra. Secretario a esos pagos ni queja de la misma al Justicia por ellos.*

*...”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** Con fecha 9 de febrero de 2010 el Justicia de Aragón se pronunció, a raíz de expediente tramitado con número de referencia DI-1158/2009-4, mediante resolución en la que se sugería al Ayuntamiento de Muel lo siguiente:

*“El Ayuntamiento de Muel debe adoptar las medidas oportunas para garantizar el respeto al ejercicio de las funciones públicas reservadas a los funcionarios habilitados con carácter estatal, en los*

*términos señalados a lo largo de esta resolución.*

*El Ayuntamiento de Muel debe velar por el respeto de los derechos reconocidos por el Estatuto Básico del Empleado Público a la secretaria-interventora adscrita al municipio.”*

Dicho pronunciamiento partía de la constatación de una serie de hechos que implicaban un menoscabo de los derechos como empleada pública de la funcionaria de la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal, Subescala de Secretarios-Interventores, que presta sus servicios en el Ayuntamiento de Muel, así como una vulneración de las funciones legalmente atribuidas al personal funcionario con habilitación de carácter estatal.

Con fecha 7 de octubre de 2010 se ha presentado a esta Institución nueva queja, en la que se exponen una serie de nuevas circunstancias. Analizados los aspectos planteados en el escrito, debemos reincidir en los antecedentes de hecho y las consideraciones jurídicas planteadas en su momento e insistimos en la necesidad de que el Ayuntamiento de Muel adopte las medidas necesarias para corregir las irregularidades apreciadas y puestas de manifiesto con ocasión del pronunciamiento anterior. No obstante, constatamos que se plantean nuevos hechos y circunstancias, que requieren de examen y nueva resolución.

**Segunda.-** Consta en el expediente de la queja que con fecha 15 de abril de 2010 se dictó Decreto de Alcaldía 128/2010 del Ayuntamiento de Muel en el que se señalaba, literalmente, lo siguiente:

*“Visto el expediente de liquidación elevado por la*

*Secretaría-Intervención del presupuesto para el ejercicio de 2.008, y en especial,*

*Visto el informe de Secretaría-Intervención de fecha 6 de julio de 2.009,*

*Considerando que la liquidación presupuestaria debe poner de manifiesto, respecto del presupuesto de gastos, y para cada partida presupuestaria, los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados y respecto del presupuesto de ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas los derechos reconocidos y anulados así como los recaudados netos, dando como consecuencia de ello la expresión numérica de los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre, el resultado presupuestario del ejercicio, los remanentes de crédito y el remanente de tesorería en los términos del artículo 93 del RD 500/1990.*

*Visto el informe suscrito por el asesor municipal X de fecha 5 de abril de 2.010, en el que se concluye que la LIQUIDACION DEL EJERCICIO DE 2.008 presentada por Secretaría-Intervención no refleja adecuadamente la gestión económica llevada a cabo por la Corporación durante el ejercicio económico a que se refiere, principalmente en materia de ingresos, al imputar al señalado ejercicio actos de contenido económico de ejercicios anteriores y no reflejar con exactitud los liquidados en el ejercicio, por lo que la Alcaldía debiera no proceder a su aprobación hasta que la misma no fuera rectificada en los extremos puestos de manifiesto en el presente informe.*

*Considerando que, tal y como se infiere del señalado informe, el inadecuado reflejo contable de los diversos actos administrativos*

*llevados a cabo durante el ejercicio supone la obtención de un resultado presupuestario irreal que no demuestra la gestión económica llevada a cabo en el Consistorio,*

**HE RESUELTO:**

*PRIMERO. - Devolver a la Intervención el expediente de liquidación del presupuesto municipal de 2.008, al que se acompaña el informe emitido por el asesor municipal X y que se reproduce como anexo I en el presente decreto.*

*SEGUNDO. - Otorgar a la Intervención municipal un plazo de 10 días para la corrección contable de los extremos puestos de manifiesto en el señalado informe, de fecha 5 de abril de 2.010, de la asesoría municipal o, en caso de disconformidad sobre los extremos señalados en el mismo, manifieste en informe motivado las razones en las que funde su mantenimiento.”*

El Decreto adjunta como anexo informe de un tercero, “asesor municipal”, en el que se cuestionan aspectos del expediente de liquidación del presupuesto del ejercicio 2008 desarrollado, como no podía ser de otro modo, por la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento. Las pretendidas irregularidades apreciadas llevan a la Alcaldía a requerir a la Secretaría-intervención para que proceda a la corrección contable del expediente de liquidación del presupuesto de 2008. Ello con el objeto de adecuarlo a los extremos puestos de manifiesto en un informe emitido por una tercera persona ajena a la plantilla del Ayuntamiento que, aparentemente, carece de la consideración de funcionario del mismo.

**Tercera.-** La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen local, establece en el artículo 113 los criterios de la gestión económico-financiera de las entidades locales señalando, entre otros aspectos, que “*todos los*

*actos, documentos y expedientes de la Administración municipal y de todas las entidades dependientes de ella, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico estarán sujetos al control y fiscalización interna por el órgano que se determina en esta Ley, en los términos establecidos en los artículos 194 a 203 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.”* Igualmente, señala el artículo 115 que *“la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma.”* Por último, señala el artículo 134 que *“las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento Orgánico Municipal”*; en cualquier caso, el titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter estatal.

A su vez, la Ley Reguladora de Haciendas Locales, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, atribuye a la Intervención de las Entidades Locales las funciones de desarrollo de la contabilidad financiera y seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos.

Dicha ejecución se encuentra desarrollada en el Real Decreto 500/1990, que en referencia a la liquidación del Presupuesto de la Entidad Local, prevé literalmente en el artículo 90 que *“corresponderá al Presidente de la Entidad local, previo informe de la Intervención, la aprobación de la liquidación del Presupuesto de la Entidad local y de las liquidaciones de los Presupuestos de los Organismos autónomos de ella dependientes”*.

**Cuarta.-** De la normativa expuesta se desprende que corresponde a la Intervención del Ayuntamiento de Muel, a través del funcionario/a con habilitación de carácter estatal titular del órgano, las funciones establecidas en la Ley para la válida liquidación del presupuesto del consistorio. Es decir, el informe previo a la aprobación del Presidente del Consistorio.

En el caso analizado, de la documentación obrante en el expediente se desprende que con fecha 6 de julio de 2009 la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento de Muel expidió informe para la liquidación del presupuesto. No obstante, con fecha 15 de abril de 2010 Alcaldía emitió Decreto por el que se resolvía devolver a Intervención el expediente de liquidación del presupuesto municipal, con el fin de que los extremos contables consignados en aquél se adecuasen a lo puesto de manifiesto en otro informe, suscrito por un denominado “asesor municipal”. Igualmente, se resuelve *“comunicar a la Delegación en Zaragoza del Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, el presente Decreto para su conocimiento y efectos, justificando de este modo la no remisión en el plazo estipulado de la liquidación del presupuesto municipal de 2.008.”*

En primer lugar, -y atendiendo a las facultades reconocidas por la Ley al funcionario habilitado titular del órgano de intervención en la liquidación del presupuesto-, el hecho de que la alcaldía resuelva someter el ejercicio de estas funciones al criterio de una tercera persona, que ni siquiera reviste carácter de funcionario habilitado, implica una vulneración de la legislación conforme a los términos descritos.

Tal y como ha señalado esta Institución en reiteradas ocasiones, existen en el ámbito de las potestades a desarrollar por las corporaciones locales una serie de funciones (control y fiscalización, fe pública y asesoramiento legal, contabilidad y tesorería, etc.) que deben ser

desarrolladas necesariamente por personal funcionario; y, en concreto, las funciones de secretaría, control y fiscalización interna, que deben acometerse por funcionarios con habilitación de carácter nacional. Ello constituye una garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el desempeño de dichas tareas, atendiendo a sus características e importancia. La misión de informar con carácter previo los expedientes de liquidación de presupuestos constituye una clara manifestación de las tareas reservadas a los funcionarios con habilitación. Por ello, el Decreto 128/2010 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Muel, en la medida en que supedita el criterio objetivo, técnico e independiente de la Secretaría-Intervención a una tercera instancia, resulta claramente contrario a derecho. En este sentido, de nuevo debemos recomendar al Ayuntamiento de Muel que evite adoptar medidas que vulneren el debido respeto al ejercicio de las funciones públicas reservadas a los funcionarios habilitados.

En segundo lugar, el Decreto referido pretende justificar el incumplimiento de la obligación de presentar la liquidación del presupuesto en plazo atribuyendo el retraso a la necesidad de someter el informe de la Secretaria-Intervención a la revisión por parte de un “asesor jurídico” del Ayuntamiento. Partiendo de que el referido informe de secretaria-intervención se emitió con fecha 6 de julio de 2009, y en la medida en que dicha revisión, acordada el 15 de abril del año siguiente, resulta contraria a derecho, no parece oportuno atribuir formalmente la responsabilidad del retraso a la necesidad de corregir el informe de Secretaría-Intervención. En este sentido, el apartado tercero del Decreto 128/2010 de la Alcaldía de Muel puede suponer una vulneración de los derechos reconocidos a la funcionaria habilitada por el artículo 14 del estatuto Básico del Empleado Público.

En cualquier caso, y como se ha señalado, la ley Reguladora de

Bases de Régimen Local atribuye al Tribunal de Cuentas la función de fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las entidades locales. En similares términos, la Ley 11/2009, de 30 de diciembre de Cámara de Cuentas de Aragón, atribuye en su artículo 1 a esta entidad la fiscalización externa de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de Aragón, entre el que se incluyen las entidades locales de Aragón y sus organismos públicos. Así, en último extremo debe ser ora el Tribunal de Cuentas, ora la Cámara de Cuentas de Aragón, las instancias a las que compete el desarrollo de tareas de fiscalización de la función interventora del Consistorio. La atribución de tal función a cualquier otra instancia implica una perturbación del correcto funcionamiento institucional.

En conclusión, procede que nos dirijamos de nuevo al Ayuntamiento de Muel para recomendar que evite la adopción de medidas que impidan o vulneren el respeto debido al ejercicio de las funciones reservadas por ley al funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeña las funciones de Secretario-Interventor del Consistorio.

### **III.- Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

## **RECOMENDACIÓN**

El Ayuntamiento de Muel debe evitar la adopción de medidas que impidan o vulneren el respeto debido al ejercicio de las funciones reservadas por ley al funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeña las funciones de Secretario-Interventor del Consistorio.