

# **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE**

Este informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2014 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 3 de marzo de 2016. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 14 de marzo.

## **OBJETIVOS**

Es una auditoría de cumplimiento. El período analizado ha sido el año 2013, sin perjuicio de las comprobaciones que hayan afectado a otros años. Los objetivos han sido los siguientes:

- 1) Analizar la composición y organización del Ayuntamiento y la estructura de personal con especial referencia al área económica.
- 2) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en relación al Presupuesto y a la Liquidación.
- 3) Verificar la fiabilidad de los registros contables en base al cumplimiento de sus normas.
- 4) Analizar los aspectos más relevantes de la actividad económico-financiera y presupuestaria del Ayuntamiento.
- 5) Comprobar el cumplimiento de la normativa en relación a la Cuenta General.

## **LIMITACIONES**

Las limitaciones más importantes que han afectado a la realización de los trabajos han venido motivadas por la falta de la siguiente documentación:

- 1) No se ha facilitado la información solicitada correspondiente al tipo de contrato formalizado en relación con el personal de carácter laboral del Ayuntamiento.
- 2) No se ha facilitado la información relativa al detalle del saldo acumulado a 1 de enero de 2013 de la cuenta 555, pagos pendientes de aplicar.

- 3) No figura información de una parte de los terceros ni de las fechas de ingreso, en relación con una operación indicada en el Apartado III.3 de la muestra de ingresos del ejercicio corriente.

## **ALEGACIONES**

De conformidad con lo previsto en el artículo 25.4 del ROF del Consejo de Cuentas se remitió el informe provisional al Ayuntamiento de Benavente, así como a la Junta de Castilla y León. Dentro del plazo previsto presentaron sus respectivas alegaciones el alcalde y el director general de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda.

Las alegaciones formuladas se incorporan a este informe y han sido objeto de su análisis pormenorizado para su aceptación o desestimación.

## **CONCLUSIONES**

### *SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PERSONAL*

Carece de RPT aprobada por el Pleno, en contra de lo previsto en el artículo 90.2 de la LBRL, si bien cuenta con un catálogo de puestos de trabajo aprobado por el mismo. Tampoco cuenta con el registro de personal, tal como establece el artículo 90.3 de la LBRL.

No coincide la plantilla real y efectiva del Ayuntamiento con la última aprobada. Se da el caso de que en la plantilla aprobada figuran 150 puestos y se ha comprobado que hay 453 relaciones laborales más fuera de plantilla, en contra de lo previsto en el artículo 90.1 de la LBRL.

Se ha constatado que 70 relaciones laborales fuera de la plantilla son de acreditada antigüedad y no puede afirmarse que se haya producido su incorporación conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Algunas de las categorías ejercen funciones propias de funcionarios públicos.

La falta de ordenación y racionalización obliga a recurrir a continuas modificaciones presupuestarias. Cuestión que ha sido puesta de manifiesto por el interventor en el informe del presupuesto 2013, al señalar **“la inexistencia de consignación presupuestaria para afrontar el gasto de las vacantes de personal laboral fijo cubierto con contratados”**.

Al analizar las retribuciones se ha comprobado que hay un plus de puntualidad que no se acomoda a la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

También se ha incumplido la normativa (apartado 5.3 de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público) con el

nombramiento de tesorero que se hizo por decreto de la Alcaldía cuando le correspondía a la Junta de Castilla y León.

### *SOBRE EL PRESUPUESTO Y LIQUIDACIÓN*

El presupuesto de 2013 fue aprobado el 21 de diciembre de 2012, es decir, en plazo. El estado de consolidación del presupuesto del Ayuntamiento con el de la sociedad dependiente presenta un déficit de 205.286 euros, imputables exclusivamente al Centro Benaventano de Transportes, SA.

La liquidación del presupuesto de 2013 fue aprobada por decreto de Alcaldía, previo informe de Intervención, si bien no consta que se haya dado cuenta al Pleno, como marca la normativa (artículo 193.4 del TRLHL).

Tanto el resultado presupuestario como el remanente de tesorería para gastos generales han sido positivos.

Se han hecho modificaciones presupuestarias que han supuesto un aumento del 31,7%. Han afectado principalmente en gastos al capítulo 6, inversiones reales, con un aumento del 272,9% y en ingresos en el capítulo 7, transferencias de capital, con un 389,8%.

La ejecución del presupuesto, tanto en ingresos como en gastos, se sitúa por encima del 80%.

En cumplimiento de lo previsto por el artículo 16.2 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria, se emite el 13 de noviembre de 2013 un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por el que determina una capacidad de financiación de 19.020 euros. El cálculo efectuado no realiza una previsión de los ajustes SEC-95, que sin embargo sí figura en la información suministrada al MHAP en virtud de la Orden HAP 2105/2012.

En relación con la regla de gasto, su informe se realiza dentro del informe general al presupuesto, de fecha 13 de noviembre de 2013, verificándose su cumplimiento. No obstante, para su determinación, no se ha partido de una estimación de los datos de liquidación del ejercicio tal y como prevé la Guía del MHAP.

La inversión en la “Reconstrucción Cuestos de la Mota”, modificación presupuestaria nº 9\*/2013, se incumplió el principio de estabilidad presupuestaria, según lo expresó el interventor, que dio lugar a aprobar por el Pleno un plan económico-financiero en septiembre de 2013.

Por lo que respecta a la liquidación presupuestaria del año 2013, mediante informe independiente al cumplimiento del objetivo de estabilidad

presupuestaria de fecha 14 de marzo de 2014, se determina una capacidad de financiación de 609.891 euros. A la vista de los resultados de la ejecución presupuestaria y atendiendo al cumplimiento del objetivo, el Pleno debió dejar sin efecto el Plan Económico-Financiero previamente aprobado (artículo 21.2 del Reglamento Estabilidad Presupuestaria).

El porcentaje de capital vivo sobre los ingresos corrientes liquidados a 31 de diciembre de 2013 fue del 77,9%.

El Centro Benaventano de Transportes, S.A., cumple con la estabilidad presupuestaria.

Se han aprobado Reconocimientos Extrajudiciales de Crédito por importe de 88.278 euros. No obstante, es de señalar que no estaban previamente anotados en la cuenta 413 de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto.

Tanto los ingresos como los gastos por habitante son superiores a la media. El resultado presupuestario y el ahorro neto son positivos, aunque muy inferiores a la media.

#### *SOBRE LA LLEVANZA DE LA CONTABILIDAD*

No se realiza adecuadamente el seguimiento y control de los proyectos de gasto, ni de los gastos con financiación afectada, ni del endeudamiento, ni se lleva a través del sistema de información contable el seguimiento y control del inmovilizado. El Ayuntamiento no dispone de inventario de bienes. Tampoco se aplica adecuadamente el principio de devengo.

Los justificantes de gasto cumplen con los requisitos del Reglamento de Facturación (RD 1619/2012).

Se da la conformidad del responsable del servicio sobre el justificante del gasto.

Las diferentes operaciones cuentan con justificante de gasto, sin perjuicio de algunos errores de carácter formal detectados en la muestra.

Todas las operaciones cuentan con justificante de ingreso, salvo en un caso en el que no se aplicó el principio de registro establecido por la Instrucción Normal de Contabilidad Local.

#### *SOBRE LA CUENTA GENERAL*

Se han incumplido los plazos para la formación y aprobación de la Cuenta General pero sí se han cumplido los relativos a la rendición al Consejo de Cuentas.

### SOBRE EL ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES

En cuanto a la Tesorería, no se ha establecido por el alcalde el plan de disposición de fondos.

El remanente de tesorería para gastos generales del ejercicio 2013 fue positivo en 802.079 euros. Es de reseñar que hasta 2012 era negativo. Han tenido una influencia decisiva las medidas de pago a proveedores en virtud del Real Decreto-Ley 4/2012.

Para su cuantificación se han deducido 4.577.299 euros en conceptos de saldos de dudoso cobro. Algunas deudas se remontaban al año 1992, cuyo grado de recaudación ha sido nulo. Se pone de manifiesto una deficiente gestión recaudatoria. Destacan para el periodo 1992-2008:

\*435.846 euros de IBI.

\*159.015 euros del Impuesto de Vehículos.

\*400.000 subvenciones y transferencias.

El endeudamiento comercial asciende a 1.235.036 euros, cifra que no coincide con el pendiente de pago a 31-12-2013, que se concreta en 896.736 euros.

Se han incumplido los plazos legales en cuanto a pagos en un 45,4% de los casos.

El endeudamiento financiero se fijó en 8.509.411 euros y el de su sociedad dependiente en 2.953.154 euros. Es de advertir que no se computó una parte de la deuda con el Estado por importe de 33.504 euros.

No hay una adecuada reclasificación temporal de los créditos entre largo y corto plazo.

No se lleva adecuadamente el seguimiento y control del endeudamiento a través del sistema de información contable.

En los cálculos del ahorro neto efectuados por la Intervención Municipal para la solicitud de autorización de la operación de crédito a largo plazo concertada en el ejercicio 2013, por importe de 2.150.000 euros, incumple el artículo 53 del TRLHL, lo que implica que sería negativo, y en

consecuencia el crédito no se hubiera debido formalizar de conformidad con el Real Decreto-Ley 20/2011.

Tal circunstancia no fue tomada en cuenta en la comprobación del expediente de solicitud de autorización efectuada por el órgano de tutela financiera de la Junta de Castilla y León.

El coeficiente de endeudamiento del Ayuntamiento es superior a la media de su estrato poblacional, situándose en 442,48 euros, sin embargo la carga financiera por habitante es de 43,58 euros, inferior a la media.

## **OPINIÓN**

Con respecto a la organización, no hay una adecuada ordenación del personal o recursos humanos del Ayuntamiento, careciendo de instrumento suficiente por el que la misma se realice con criterios de racionalidad, economía y eficiencia. Gran parte del personal laboral figura fuera de la plantilla aprobada, lo cual dificulta la gestión presupuestaria. El establecimiento de un plus o retribución complementaria por parte de los empleados del Ayuntamiento vulnera la prohibición de incrementar la masa salarial establecida en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, cuestión puesta de manifiesto por el interventor y la Secretaría Municipal.

El Presupuesto General del Ayuntamiento presenta un déficit inicial como consecuencia del que afecta a la sociedad dependiente del Ayuntamiento, si bien cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y la sostenibilidad financiera. También se cumplen estos principios en la Liquidación del Presupuesto. Sin embargo, no sucede en la ejecución presupuestaria, como consecuencia de la modificación realizada para acometer la inversión correspondiente a la reconstrucción de los Cuestos de la Mota y la necesidad de concertar una operación de crédito a largo plazo para su financiación, por lo que se incumplió el principio de estabilidad presupuestaria y debió aprobarse un Plan Económico-Financiero.

En la llevanza de contabilidad no se realizan o no se hacen adecuadamente, a través de un sistema de información contable, los seguimientos y controles previstos por la Instrucción de Contabilidad, especialmente relacionados con los proyectos de gasto, el endeudamiento y el inmovilizado. El Ayuntamiento no dispone de inventario de bienes y derechos y en su defecto no se cuenta con un inventario específico de carácter contable. No se aplican adecuadamente los principios de registro y devengo y se acumulan de forma sistemática las fases de ejecución presupuestaria.

Como consecuencia de las medidas de pago a proveedores adoptadas en el ejercicio 2012, se saneó el remanente de tesorería para gastos generales, que desde este año resulta positivo. No obstante, la gestión recaudatoria o realización de ingresos, especialmente en relación con deudas de elevada antigüedad, es nula o muy baja, por lo que debe procederse a una mejora y optimización de la misma y, en su caso, a la anulación de derechos por insolvencia o prescripción. El Ayuntamiento no debió financiar la modificación presupuestaria para ejecutar la inversión para la reconstrucción de los Cuestos de la Mota, mediante la concertación de un crédito a largo plazo, dado que en ese momento el ahorro neto era negativo.

El Ayuntamiento carece de plan de disposición de fondos por el que se regule la ordenación de sus pagos e incumple los plazos legales de pago a proveedores.

El Ayuntamiento tiene rendidas todas sus cuentas desde el ejercicio 2003 al 2014, los dos últimos años en el plazo legal.

## **RECOMENDACIONES**

### *SOBRE ORGANIZACIÓN Y PERSONAL*

- 1) El Pleno debe ordenar los recursos humanos mediante la aprobación de una RPT. Se debe racionalizar el personal teniendo en cuenta el elevado número de relaciones laborales existentes fuera de plantilla, analizando qué puestos son realmente necesarios. Esta actuación ha de estar presidida por criterios de racionalidad, economía y eficiencia.
- 2) El Pleno debería regular la justificación de las asistencias por la concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados, a través de las bases de ejecución, mediante certificado acreditativo expedido por el secretario de la Corporación.

### *SOBRE PRESUPUESTO Y LIQUIDACIÓN*

- 3) El alcalde debe elaborar el Presupuesto General y el Pleno aprobarlo realizándose una previsión precisa y ajustada de los gastos y adaptada a las posibilidades reales de ingresos, con el objeto de reducir el número de modificaciones presupuestarias.
- 4) El alcalde debe dar cuenta al Pleno de las resoluciones que adopte que así lo requieran, especialmente en el caso de la aprobación de la Liquidación del Presupuesto.

- 5) El informe de Intervención separado e independiente sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ha de comprender el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y de la regla de gasto, cuando así proceda.
- 6) En los cálculos del informe de Intervención al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la fase de presupuesto, deben practicarse los ajustes SEC en términos de previsiones.
- 7) Deben anotarse en la cuenta 413 las obligaciones derivadas de gastos realizados para los que no se haya podido efectuar el reconocimiento de la obligación en el ejercicio.

#### SOBRE LLEVANZA DE CONTABILIDAD

- 8) Debe existir una organización adecuada de la contabilidad de acuerdo con el Sistema de Información Contable, y muy especialmente sobre lo siguiente:
  - \* El inmovilizado, a efectos de reflejar contablemente la situación patrimonial del Ayuntamiento en conexión con el Inventario de Bienes, el cual debe llevarse y figurar actualizado.
  - \*\* Endeudamiento, a efectos de reflejar su situación financiera de forma precisa e individualizada.
  - \*\*\* Proyectos de gasto y gastos con financiación afectada, a efectos de su reflejo y control individualizado y obtención automática de las desviaciones de financiación con incidencia en el resultado presupuestario y el remanente de tesorería. El seguimiento de los gastos con financiación afectada debe extenderse también a aquellos de naturaleza corriente y no solo a los de inversión o capital.
- 9) En las tareas de contabilización, el interventor debe ocuparse de que la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos se realice en las fases previstas por la normativa, a efectos de evitar su acumulación sistemática y de que quede garantizado, para los primeros, la adopción de los actos o acuerdos por el órgano competente y, especialmente, en relación con los segundos, la aplicación de los principios de devengo y registro.



- 10) Asimismo, en relación con las funciones de contabilidad, los anticipos concedidos al personal deben tener un tratamiento y reflejo presupuestario.

#### SOBRE LA CUENTA GENERAL

- 11) El interventor ha de formar la Cuenta General y el Pleno aprobarla en los plazos previstos en la normativa.

#### SOBRE ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES

- 12) A efectos de la conciliación contable y bancaria de los ingresos deben utilizarse las cuentas transitorias de operaciones pendientes de aplicación.
- 13) Debe mejorarse el grado de realización o recaudación de derechos de ejercicios cerrados, esto es, la gestión recaudatoria. Una vez optimizada dicha gestión y adoptadas todas las medidas recaudatorias previstas por el reglamento general de recaudación, más allá de realizar la dotación de saldos de dudoso cobro, debe procederse para aquellos de elevada antigüedad, a la declaración de fallidos o insolventes de los deudores y a su baja en cuentas. Ello, en aplicación de los plazos de prescripción señalados, según la naturaleza de las deudas, por la normativa presupuestaria o tributaria.
- 14) El alcalde deberá establecer un plan de disposición de fondos o de tesorería que señale la prelación o prioridad de los gastos, según la normativa vigente y permita el cumplimiento de los plazos de pago a proveedores.

Valladolid a 19 de mayo de 2016