

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS AREAS DEL AYUNTAMIENTO DE TORO (ZÁMORA). EJERCICIO 2008.

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2010, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 15 de noviembre de 2012. Junto a la aprobación del Informe, el Pleno del Consejo acordó requerir al Ayuntamiento de Toro para que manifestase, en el plazo de un mes, las medidas que iba a tomar para cumplir las recomendaciones recogidas en el mismo. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 27 de noviembre de 2012.

El **propósito** de esta fiscalización específica ha sido realizar un análisis de diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Toro, mediante la realización de una auditoría de cumplimiento. Concretamente se procedió a analizar la organización de la Entidad Local, y a verificar el cumplimiento de los

principios de igualdad, mérito y capacidad en la contratación de personal; también se analizó el sistema de información contable implantado por la Entidad, y se verificó el cumplimiento de la normativa aplicable en la elaboración, tramitación y aprobación, tanto del Presupuesto como de la Cuenta General, así como de la rendición y de la coherencia interna de los distintos estados que integran esta última. Igualmente, se procedió al análisis de algunos de los estados y aspectos más relevantes de la actividad económico-financiera de la Entidad reflejados en dicha Cuenta, como son la Tesorería, el Endeudamiento Financiero y el Remanente de Tesorería.

Entre las **limitaciones** encontradas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización se encuentra el hecho de que se hayan facilitado dos versiones de la Cuenta General de 2008, una en papel y otra en soporte informático, con información no coincidente en algunos casos; otras limitaciones derivan de la falta de documentación de tres operaciones incluidas en la muestra objeto de revisión, de las deficiencias que presenta la información relativa al control de los gastos con financiación afectada y de la

información incompleta facilitada por parte de la empresa Iberdrola en respuesta a la circularización efectuada, que ha impedido concluir sobre la adecuada contabilización de las operaciones con dicha empresa. Por eso hemos de insistir, una vez más, en la conveniencia de extender el deber de colaboración a todas las entidades que tienen relaciones económicas con el Sector Público.

En cumplimiento de lo establecido en la normativa del Consejo de Cuentas de Castilla y León, se remitió el Informe Provisional al responsable del ente fiscalizado para que formulara las **alegaciones** que estimase pertinentes. Transcurrido el plazo establecido al efecto, la Corporación no formuló alegaciones al mismo.

En **opinión** del Consejo, el Ayuntamiento de Toro no ha respetado los principios de igualdad, mérito y capacidad en la contratación de personal, realizándose en muchos casos, contratación de personal laboral temporal sin bases aprobadas, ni convocatoria pública y con procedimientos de selección no ajustados a lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público. Además, en

algunos casos se ha producido la consolidación de empleos temporales por procedimientos excepcionales.

En cuanto a la tramitación y aprobación del Presupuesto General, se ha ajustado al procedimiento establecido, salvo por el incumplimiento del plazo para su aprobación definitiva; también la aprobación y rendición de la Cuenta General se ha realizado de conformidad, pero incumpliendo los plazos establecidos en el artículo 212 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el artículo 8 de la Ley Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Por lo que respecta a la contabilidad del Presupuesto, el Consejo de Cuentas considera que se ha producido un uso excesivo de la tramitación de gastos a través de pagos pendientes de aplicación y reconocimientos extrajudicial de créditos, lo que implica que se no contabilicen adecuadamente las obligaciones reconocidas y que el cálculo de magnitudes transcendentales como el Resultado Presupuestario o el Remanente de Tesorería, no sea correcto.

Comenzando por la **organización y el control interno**, el Ayuntamiento de Toro, en el ejercicio fiscalizado, no contaba con Relación de Puestos de Trabajo ni con Registro de Personal, en contra de lo previsto en la normativa aplicable en esta materia; en cambio, sí disponía de plantilla de personal, aprobada juntamente con el Presupuesto, la cual comprendía, para el ejercicio 2008, un total de 108 plazas; de éstas, 41 se encontraban vacantes, a pesar de lo cual la Corporación no aprobó oferta de empleo público. Además, en el citado ejercicio, prestaron sus servicios un total de 187 empleados públicos, de los cuales sólo el 36% ocupaban plazas de plantilla, siendo el resto (64%) personal laboral de carácter temporal.

Con referencia a los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, éstos se encuentran clasificados en Clase primera, si bien al municipio de Toro, atendiendo a su población y presupuesto, le corresponde la Clase segunda. Del análisis de las convocatorias de concurso para la provisión de los puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal, se desprende que

desde 2007 a 2011, los puestos de Secretaría e Intervención se encuentran en permanente situación de vacante, dando lugar a su provisión temporal, fundamentalmente a través de nombramientos de carácter accidental.

También se hace constar que existen plazas reservadas a personal funcionario que han sido cubiertas indebidamente por personal laboral de carácter temporal, en muchos casos a través de contratos de muy corta duración. Asimismo, la contratación de personal laboral temporal se ha desarrollado al margen de la Bolsa de Empleo aprobada ese mismo año, sin bases aprobadas ni convocatoria publicada, infringiendo el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Igualmente, las reiteradas prácticas seguidas en la selección de personal temporal contravienen el citado precepto y en general la normativa que debe presidir el acceso al empleo público local, garantizando, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Así, la Administración municipal, en 2008, reconoció la

condición de contratados “indefinidos” a ocho empleados municipales vinculados hasta ese momento con contratos de carácter temporal, sin quedar acreditado en dicho procedimiento, el respeto a los principios de acceso a la función pública antes citados.

El **Presupuesto** General del Ayuntamiento de Toro correspondiente al ejercicio 2008 fue aprobado, junto con las Bases de Ejecución y la Plantilla de personal, el 2 de marzo de 2008, es decir, incumpliendo el plazo legal establecido con fecha límite en el 31 de diciembre del ejercicio anterior. La documentación incluida en el expediente del Presupuesto se ajustó al contenido exigido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, si bien se observó la omisión del avance de liquidación del presupuesto del ejercicio 2007 y de los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de la sociedad Radio Toro, de cuyo capital social el Ayuntamiento es titular único. Además, la aprobación del Presupuesto inicial presentó déficit no financiero, incumpliendo por tanto los criterios de estabilidad presupuestaria fijados por la normativa.

Las previsiones definitivas del Presupuesto de ingresos ascendieron a 11.404.534,03€, un 31,1% superiores al ejercicio anterior, siendo su grado de ejecución del 66,5%, mientras que, el Presupuesto de gastos, incluye unos créditos definitivos de 11.366.219,22€ con un 30,7% de incremento respecto a 2007, y habiéndose ejecutado en un 64,3%. El importe de las modificaciones presupuestarias tramitadas durante el ejercicio fiscalizado ascendió a 2.290.959,64€, suponiendo un incremento del 25,1% y 25,2% sobre Presupuesto de ingresos y de gastos respectivamente, habiéndose ajustado al procedimiento y requisitos previstos en la normativa y presentando una adecuada justificación y contabilización.

La Liquidación Presupuestaria del ejercicio 2008 fue aprobada en octubre de 2009, es decir incumpliendo el plazo legal establecido con fecha límite marzo del ejercicio siguiente; no obstante, la Liquidación arrojó superávit en términos de contabilidad nacional, cumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria.

El Resultado Presupuestario del ejercicio fue positivo y ascendió a 264.644,52€, que una vez ajustado por las desviaciones de financiación, dio lugar a un Resultado Presupuestario ajustado, también positivo, de 350.924,63€. No obstante, este valor se encuentra afectado por la proyección que sobre dicha magnitud tiene el principio de devengo como consecuencia de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos tramitados en los años 2008 a 2010.

Durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010, el Ayuntamiento aprobó reconocimientos extrajudiciales de créditos por cuantías significativas, 960 mil euros en 2008, 985 mil euros en 2009 y 851 mil euros en 2010, lo que pone de manifiesto un uso excesivo de este procedimiento de carácter excepcional. Generalmente se trata de gastos sin consignación presupuestaria que han supuesto la imputación al presupuesto del año fiscalizado, de gastos procedentes de ejercicios anteriores, y a los presupuestos de 2009 y 2010, de otros que debieron aplicarse a los créditos de 2008.

Los Presupuestos correspondientes a los ejercicios 2005 a 2008 fueron objeto de impugnación en vía jurisdiccional por el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Toro. Como resultado de dichas actuaciones, los Presupuestos correspondientes a los ejercicios 2005, 2006 y 2007 fueron anulados, mientras que el recurso que impugnaba el Presupuesto para 2008 fue desestimado.

Pasando al examen de la **Cuenta General** correspondiente al ejercicio 2008, ésta se aprobó conforme al procedimiento legalmente establecido, aunque incumpliendo los plazos, tanto de tramitación y aprobación, como de rendición al Consejo de Cuentas, produciéndose una demora de casi dos años. La Cuenta General presentada, incluye la cuenta del propio Ayuntamiento y la de la Sociedad Radio Toro S.A., participada al 100% por el Ayuntamiento, si bien al no haber sido rendida la misma al Consejo de Cuentas al inicio de los trabajos de fiscalización, el Ayuntamiento facilitó copia de la Cuenta aprobada por el Pleno en formato papel, habiéndose observado que el contenido de

esta cuenta no coincide en su totalidad con la presentada en soporte informático.

La Cuenta del Ayuntamiento se ajustó al Modelo Normal de Contabilidad Local, incluyendo los cuatro estados anuales integrantes de la misma, si bien presentó varias deficiencias, entre las que cabe destacar las discrepancias detectadas en los saldos de deudores y acreedores presupuestarios, en el saldo final de la deuda, en las variaciones de pasivos financieros o en los gastos por intereses, según el estado en que se recojan. Además, la Memoria resulta incompleta al carecer de información en varios apartados, y el Balance está desequilibrado, recogiendo cuentas con saldo no acorde a su naturaleza.

Por lo que respecta a la Cuenta de la Sociedad Mercantil Radio Toro, se presentó en modelo abreviado, conteniendo los estados previstos en el Plan General de Contabilidad de la empresa. Pese a que la constitución de dicha Sociedad y sus estatutos son del año 1996, el Ayuntamiento no la registró en su contabilidad hasta 31 de diciembre de 2008; además, se ha puesto de manifiesto

que desde su constitución ha venido arrastrando pérdidas que han dado lugar a un patrimonio neto negativo en el ejercicio 2008, por tanto inferior a la mitad del capital social, lo que constituye uno de los motivos de disolución contemplados en el artículo 260.1.4 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

Pasando al análisis del **Sistema de Información Contable**, el Ayuntamiento de Toro, en el ejercicio 2008, llevaba su contabilidad a través de una aplicación informática que, con carácter general, cumplía con los requerimientos establecidos en la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, salvo por algunos incumplimientos como la inoperatividad de los módulos relativos a Inmovilizado y Pagos a justificar, o el deficiente funcionamiento del módulo de Anticipos de caja fija y del módulo de seguimiento de los Gastos con financiación afectada, que obliga a llevar el control de los mismos de forma externa a la aplicación.

En cuanto a las incidencias detectadas en el procedimiento de ejecución de gastos destacan:

- La falta de aprobación de un Plan de Disposición de Fondos y de un Programa de Tesorería.
- La realización de pagos mediante transferencia a través de banca por Internet, no quedando constancia de la firma de los tres claveros.
- La no tramitación de propuesta de gasto con carácter previo a la realización del mismo.
- La no formalización del documento contable “P” en la fase de Ordenación del Pago, y
- La falta de registro, en la cuenta “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”, de las facturas pendientes de pago a fin de ejercicio por insuficiencia de crédito.

Del procedimiento de ejecución de ingresos, la principal anomalía se refiere a la atribución de funciones de gestión tributaria a la Intervención, contradiciendo las funciones encomendadas a la misma de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de contabilidad.

Del análisis de una muestra de operaciones del Presupuesto de gastos y de ingresos, se concluye que, salvo por algunas incidencias detectadas, en términos generales, las operaciones han sido correctamente contabilizadas y se encuentran adecuadamente documentadas.

La incidencia más relevante detectada en las operaciones no presupuestarias deriva de la indebida utilización, en todos los pagos pendientes de aplicación analizados, de la cuenta “Pagos pendientes de aplicación”, de naturaleza no presupuestaria, para registrar pagos de naturaleza presupuestaria, trasladando su imputación presupuestaria a un ejercicio posterior al de su devengo por falta de crédito adecuado y suficiente en dicho ejercicio.

Por último, se ha puesto de manifiesto que, en el registro de facturas, quedaron en situación de “pendiente” de contabilizar, facturas por importe de 821.200 euros, en su mayoría de prestaciones realizadas en 2008, sin que se

haya procedido a su contabilización en la cuenta correspondiente.

El endeudamiento financiero del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 2008, según la información deducida de la aplicación de contabilidad, se cifraba en 3.676.297,42€; examinado el registro contable y la formalización de las operaciones de endeudamiento, se han detectado, como destacables, las siguientes incidencias:

- El pago de cuotas de amortización y gastos financieros con cargo a la cuenta “Pagos pendientes de aplicación”, trasladando su imputación al Presupuesto del ejercicio siguiente.
- Los errores en la reclasificación contable de las operaciones a largo plazo por la parte que vence en el ejercicio siguiente.
- La falta de periodificación de los gastos financieros.
- El concierto de una operación de tesorería con anterioridad a la aprobación del presupuesto y sin que se hubiera producido el reembolso de la operación anterior, incumpliendo así lo establecido en los artículos 50 y 51 del

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- Además, algunas operaciones de endeudamiento, cuya aprobación correspondía al Pleno, fueron aprobadas por la Junta de Gobierno Local, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 47.2.1 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Como consecuencia de los ajustes propuestos, se puede concluir que el capital pendiente a 31 de diciembre de 2008 por operaciones de crédito, asciende a 3.652.638,16€, de lo que se deduce que tanto la contabilidad como los estados contables de la Entidad, no reflejan adecuadamente y conforme a las normas contables aplicables, el endeudamiento de la misma.

Teniendo en cuenta estos ajustes, el indicador de capital vivo, como porcentaje que las operaciones de crédito representan con respecto a los ingresos corrientes liquidados, se sitúa en el 55,4%, valor inferior al 110% establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El Ahorro Neto es

positivo, y representa un 8,5% de los ingresos corrientes liquidados.

Pasando a la Tesorería, su saldo al cierre del ejercicio, según información incluida en la Cuenta General, ascendió a 979.502,50€; tanto los ingresos como los pagos se realizan mayoritariamente a través de las entidades financieras, si bien el Ayuntamiento mantiene una Caja principal dentro de la Corporación y varias Cajas auxiliares con sus respectivos habilitados, presentando dos de ellas un saldo contable final negativo, contrario a su naturaleza.

Las principales deficiencias y debilidades en la gestión de la Tesorería han sido la ausencia de regulación sobre el funcionamiento de la Caja y la inexistencia de un Plan de Disposición de fondos y de un Programa de Tesorería.

Y por último, el saldo a 31 de diciembre de 2008 del Remanente de Tesorería para gastos generales, extraído de la Cuenta General, fue negativo por importe de -15.308,46€, no existiendo coherencia entre los valores

consignados en este Estado y los que figuran en otros estados presupuestarios y financieros.

Las principales incidencias detectadas en la fiscalización derivan de los gastos devengados en el ejercicio 2008 y aplicados al presupuesto de los ejercicios 2009 y 2010 mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos, y de la imposibilidad de verificar el cálculo del ajuste en concepto de excesos de financiación afectada.

Realizados los ajustes que se han podido cuantificar, el Remanente de Tesorería para gastos generales aumentó su saldo negativo pasando a ser de -746.031,45€.

RECOMENDACIONES:

A la vista de los resultados expuestos, el Consejo **recomienda** al Ayuntamiento de Toro que adopte las medidas precisas para ajustar su actuación a la normativa legal, corrigiendo deficiencias, subsanando irregularidades y evitando incumplimientos normativos. Así, en materia de personal, se deberá aprobar la oferta de empleo público

para el año correspondiente y convocar los procesos selectivos derivados de las mismas. Además, en la selección de personal laboral temporal, se deberán respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia, así como los de imparcialidad y profesionalidad de los órganos encargados de la selección, debiendo quedar perfectamente definida la causa de temporalidad en todos los contratos formalizados.

También se deberán regular procedimientos para que las funciones de gestión y de control no recaigan en la misma unidad administrativa, garantizando la debida segregación de funciones, y dotar a los servicios de Intervención y Tesorería de los medios adecuados y suficientes para el ejercicio de sus funciones. Por último, se debería instar a la Administración autonómica para que revise la clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter estatal.

En materia presupuestaria, el Consejo recomienda que la elaboración, tramitación y aprobación del

Presupuesto del ejercicio, así como la Liquidación del mismo, se realice en los plazos fijados en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; igualmente, se deberán respetar los plazos para la tramitación, aprobación y rendición de la Cuenta General de la Corporación.

En el ámbito contable, se recomienda incorporar y activar, en el sistema informático-contable, el seguimiento y control de las operaciones relativas a Inmovilizado, Endeudamiento, Pagos a Justificar, Remanentes de crédito y Proyectos de gasto y Gastos con financiación afectada. También deberán revisarse los procedimientos y criterios contables y presupuestarios que se vienen aplicando, en concreto los relativos a la imputación presupuestaria de los gastos, con el fin de evitar el uso sistemático del reconocimiento extrajudicial de créditos y de los pagos extrapresupuestarios pendientes de aplicación. Asimismo, se deberá proceder a la depuración de los saldos deudores y acreedores realizando los oportunos ajustes contables a fin de valorarles adecuadamente y se promoverán las acciones necesarias para evitar las prescripciones de

derechos, debiendo valorar en este punto, la conveniencia de delegar en la Diputación Provincial, la gestión tributaria y recaudatoria.

En el área de Tesorería, se recomienda elaborar un Programa que permita una eficaz y eficiente gestión de los pagos e ingresos municipales, así como un Plan de disposición de fondos que establezca las prelación en los pagos. Además, se recomienda cancelar aquellas cuentas bancarias que se mantienen inactivas, así como regularizar los saldos negativos que presentan alguna de ellas.

Por último, el Ayuntamiento debería proceder a regularizar la situación de la Sociedad Municipal Radio Toro S.A., realizando las aportaciones necesarias para restablecer el equilibrio económico o procediendo a su disolución.

A fecha de hoy, hemos de manifestar que el Ayuntamiento de Toro no se ha pronunciado sobre su disposición a aceptar las recomendaciones expuestas en el presente Informe.

Valladolid, 30 de enero de 2013