

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS AREAS DEL AYUNTAMIENTO DE ARROYO DE LA ENCOMIENDA (VALLADOLID). EJERCICIO 2006.

El Plan Anual de Fiscalización del Consejo de Cuentas para el ejercicio 2009, recoge entre las actuaciones a realizar la “Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, ejercicio 2006”, en base a la petición hecha por el propio Ayuntamiento, es de señalar que se solicitaba si inclusión en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2008, si bien por el Pleno del Consejo de Cuentas lo incorporó al de 2009.

El objetivo de esta fiscalización específica ha sido realizar un análisis de diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, mediante la realización de una auditoría de cumplimiento. Concretamente, se procedió a verificar 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. También 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 Liquidación del Presupuesto, la Tesorería y el Remanente de Tesorería. Por último se analizó la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo y el reflejo contable de las operaciones relacionadas con el mismo.

Las limitaciones encontradas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización derivan de la ausencia de una contabilidad del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) diferenciada, de la falta de registro contable de una parte importante de las operaciones relativas a los bienes y recursos integrantes del PMS, y de la falta de cuantificación de los “Gastos financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales”.

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. Las alegaciones formuladas fueron objeto de análisis pormenorizado, habiéndose emitido informe motivado sobre las mismas, que sirvió de base para su aceptación o desestimación.

En **opinión** del Consejo, la tramitación y aprobación del Presupuesto General se ajusta al procedimiento establecido salvo por el incumplimiento del plazo para su aprobación definitiva; en cuanto a la aprobación y rendición de la Cuenta General, ésta se ha realizado de conformidad, salvo por el incumplimiento del plazo, tanto para su aprobación y rendición, como para su remisión al Consejo de Cuentas; los estados contables reflejan razonablemente la Tesorería del Ayuntamiento, pero no el resultado de la ejecución

presupuestaria, no habiéndose calculado correctamente ni el Resultado Presupuestario ni el Remanente de Tesorería. Respecto a la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, se ha comprobado la incorporación al mismo de las cesiones obligatorias aunque con incidencias, tanto en su determinación como en su contabilización.

Comenzando por la **organización y el control interno**, en el ejercicio 2006, el Ayuntamiento no disponía de una estructura orgánica definida y aprobada, por lo que no tenía asignadas, expresamente, funciones a unidades administrativas.

El Ayuntamiento aprueba anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla de personal; además, en el ejercicio 2006, por acuerdo del Pleno, se aprobó por primera vez la Relación de Puestos de Trabajo. A la vista de los datos reflejados en la plantilla, del volumen presupuestario y de la actividad del Ayuntamiento, puede deducirse que

la dotación de personal con funciones administrativas resulta reducida.

Tanto la Secretaría como la Intervención, están clasificadas en clase segunda estando cubiertas por funcionarios pertenecientes a dicha subescala; sin embargo, en cuanto al puesto de Tesorero, cabe concluir que en el ejercicio 2006 las funciones de Tesorería no fueron asumidas realmente por ninguna persona, incumpliendo lo previsto en los artículos 92.3 de la Ley 7/1985 y 164 del Real Decreto Legislativo 781/1986.

En el funcionamiento del Área económica del Ayuntamiento, cabe señalar que no existe un departamento o servicio separado de Intervención que realice las actuaciones de gestión de ingresos y gastos, siendo el propio personal de Intervención el que las lleva, por lo que no existe una adecuada segregación de funciones.

Respecto a la **tramitación y aprobación del Presupuesto** del ejercicio 2006, ésta se ajusta a lo previsto en la normativa, excepto por el incumplimiento de los plazos, realizándose su aprobación definitiva, una vez iniciado el ejercicio presupuestario, con la consiguiente prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior.

El Presupuesto incluye todos los documentos y anexos exigidos por la normativa, si bien el Anexo de inversiones y el Programa Anual de Actuación, Inversiones y Financiación de la Empresa Municipal del Suelo, Vivienda y Gestión de Servicios Públicos de Infraestructuras de Arroyo de la Encomienda (EMUVA) no recogen todos los requerimientos exigidos por el R.D. 500/1990.

La **Cuenta General** del ejercicio 2006 se aprobó conforme al procedimiento establecido, excepto por el incumplimiento de los plazos fijados, habiéndose producido un retraso de casi dos años. Asimismo, su rendición a este Consejo de Cuentas

se produjo, previo requerimiento, con una demora de dos años sobre el plazo máximo fijado en la Ley Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

La Cuenta General, está integrada por la Cuenta del Ayuntamiento, la del Organismo Autónomo “Fundación Municipal de Cultura y Deportes” y la de la Sociedad Municipal EMUVA, cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento.

Respecto a la coherencia interna de cada una de las Cuentas integradas en la Cuenta General, se han detectado las siguientes incidencias:

* En la Cuenta del Ayuntamiento, el ajuste realizado en el Resultado Presupuestario en concepto de “Créditos gastados financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales” es muy superior al importe total de las obligaciones reconocidas del ejercicio, por lo que no puede considerarse correcto; además, el importe

consignado como remanentes incorporables, no coincide con lo reflejado en la Liquidación aprobada, al no haber tenido en cuenta el primero el ajuste realizado por los créditos afectados a ingresos que no se han producido.

*En la Cuenta del Organismo Autónomo, no se ha detectado más incidencia que la referente a las Existencias de Tesorería al cierre del ejercicio 2006, donde existe una diferencia entre el importe consignado como Fondos Líquidos en el Estado del Remanente de Tesorería y el importe de Tesorería que figura en el Balance y en la Memoria derivada del saldo que, de forma incorrecta, presenta la cuenta “Caja. Pagos a justificar”.

Respecto a la aprobación y rendición de la Cuenta General, desde el ejercicio 2003 hasta el cierre de los trabajos de fiscalización, el Ayuntamiento ha cumplido con la obligación de rendición, que incluye tanto la del propio Ayuntamiento como la de sus entes dependientes; no obstante en los ejercicios 2005 a 2009, la

aprobación y rendición de la Cuenta General, se ha efectuado fuera de los plazos legalmente establecidos.

En relación con la **Liquidación del presupuesto** del ejercicio 2006, ésta fue aprobada siguiendo el procedimiento previsto en el TRLHL, pero con posterioridad al plazo establecido en dicha norma.

El Presupuesto definitivo contiene unas previsiones de 63.115.048,05 euros, presentando un índice de ejecución bastante bajo en ingresos (41,4%), y muy bajo en gastos (18,1%), mientras que el grado de realización de cobros y pagos se sitúa en el 93,3% y 85,1% respectivamente.

Esta baja ejecución pone de manifiesto que la presupuestación realizada no ha tenido en cuenta las posibilidades reales de gestión del Ayuntamiento, incluyendo unos créditos para gastos muy elevados en relación a su capacidad de

gestión, y provoca un efecto acumulativo, de un ejercicio para otro, ya que da lugar a la incorporación sistemática de los remanentes de créditos, dado que mayoritariamente proceden de recursos afectados.

En referencia a los parámetros de estabilidad presupuestaria, cabe señalar que tanto el Presupuesto inicial como la Liquidación, arrojan superávit no financiero, cumpliendo por tanto el objetivo de estabilidad presupuestaria.

El examen de la **Liquidación Presupuestaria de ingresos** se ha centrado en los capítulos 2 “Impuestos indirectos” y 3 “Tasas y otros ingresos” dado el elevado peso que tienen en el Presupuesto liquidado, 23,3%, 59,2% de los ingresos, respectivamente. Dentro del capítulo 2, la totalidad de los derechos reconocidos proceden del “Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras” y respecto al capítulo 3, el 96,7% corresponden a “Aportaciones a Sistemas

Generales”, de donde se deduce la importancia del urbanismo como principal agente financiador en este Ayuntamiento.

Del análisis realizado se desprende que la información que ofrece la Liquidación Presupuestaria no refleja correctamente la ejecución de ingresos del capítulo 3, debido a la aplicación al Presupuesto de los ingresos procedentes de “Aportaciones a Sistemas Generales” en ejercicios posteriores a su realización y al criterio seguido por el Ayuntamiento de no registrar contablemente las cesiones gratuitas. En cuanto a la ejecución de ingresos del capítulo 2, cabe destacar el elevado importe de los derechos pendientes de cobro, entre los que se encuentran saldos cuya antigüedad no se corresponde con la lógica procedimental derivada de la normativa tributaria, recaudatoria y urbanística.

El examen de la **Liquidación del Presupuesto de gastos** se centra en el capítulo 6 de “Inversiones reales”, ya que representa el 88,8% de los créditos definitivos y el 53,5% de los gastos realizados.

Del análisis de la ejecución presupuestaria del capítulo 6 destaca que, las obligaciones contraídas en el ejercicio 2006 por la sociedad municipal EMUVA, representan el 85,8% de todo el capítulo 6 y el 45,9% del gasto total. Esta situación es consecuencia del modelo de gestión del presupuesto de inversiones adoptado por el Ayuntamiento, que se realiza principalmente a través de dicha sociedad, mediante encomiendas de gestión. Este modelo de gestión, en términos generales, se ajusta a lo previsto en la normativa aplicable, presentando algunas deficiencias como la no regulación del plazo de duración, la forma de pago, o la posibilidad de modificaciones; en cuanto a la retribución a percibir por la entidad encomendada, ésta se fija en un porcentaje sobre

el importe de la obra, sin basarse en ningún estudio o informe técnico que justifique los criterios que sirvan de base para su determinación; además, la empresa municipal, en la tramitación de los procedimientos de contratación en los que resultaba preceptiva la publicidad, ha realizado la misma en varios medios de prensa provincial, incumpliendo los requisitos de publicidad exigidos por la normativa de contratación administrativa en aquellos supuestos en los que se rebasaban los umbrales previstos en el artículo 2.1 del TRLCAP. Por último, la contabilización y el compromiso del gasto no se efectúan con la aprobación de la encomienda, sino que se contabiliza conjuntamente con el reconocimiento de la obligación.

Examinada una **muestra operaciones de gasto**, se han puesto de manifiesto algunas incidencias tales como la existencia de operaciones de reconocimiento extrajudicial de créditos, falta de

informe técnico del arquitecto municipal en 3 de las 14 operaciones examinadas de EMUVA siendo el informe en otra desfavorable, falta de diligencia de conformidad en un número significativo de facturas, órdenes de transferencia sin firma del Tesorero e incumplimiento de plazos en el pago de la mitad de las operaciones analizadas.

Del examen de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos aprobados en 2006 y siguientes, se desprende que durante el ejercicio 2006 se aprobaron a través de este procedimiento un 24,8% del total de los gastos realizados y en 2007 un 19,1%, porcentajes que ponen de manifiesto un uso excesivo de esta figura.

El Resultado Presupuestario Ajustado que presenta la Cuenta del Ayuntamiento es positivo por importe de 23.502.215,22€; no obstante, si tenemos en cuenta las incidencias detectadas tanto en la contabilización de derechos como de obligaciones, así como el ajuste practicado

erróneamente en concepto de “créditos gastados financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales”, el Resultado Presupuestario Ajustado se ve reducido sustancialmente hasta 7.772.060,73€.

Del estudio de la **Tesorería** se desprende que su saldo al cierre del ejercicio ascendía a 38.314.296,71€, recogido en 8 cuentas bancarias operativas, de las que una de ellas contiene los movimientos de fondos derivados de la colocación de excedentes de tesorería que no debieran registrarse en este tipo de cuentas; por tanto, si excluimos el saldo de dicha cuenta, el saldo final ascendería a 17.814.296,71€.

Estas operaciones de rentabilización de excedentes de tesorería se han materializado a través de “Repos” (compraventa de deuda pública con pacto de recompra) y se han registrado de forma inadecuada en cuentas operativas a través de movimientos internos de tesorería, no

habiéndose utilizado para este tipo de inversiones a corto plazo la forma presupuestaria.

La Caja de efectivo, si bien registra escaso movimiento, registra operaciones que por su importe y naturaleza, debieran realizarse a través de cuentas bancarias. Además, no existe ninguna limitación en cuanto al importe de ingresos por caja, por lo que se admite cualquier tipo de ingresos que en ocasiones son muy elevados; respecto a los pagos, a pesar de existir un límite cuantitativo recogido en las Bases de Ejecución del Presupuesto, éste ha sido incumplido en algunas operaciones.

Las deficiencias más significativas en la gestión de la Tesorería han sido la falta de una regulación específica, la disposición de fondos de forma mancomunada por el Alcalde e Interventor sin la obligatoria firma del Tesorero, la falta de un Plan de disposición de fondos y de un presupuesto

monetario o de tesorería, la falta de regulación de un procedimiento para el funcionamiento de la Caja, así como una inadecuada segregación de funciones en el manejo de la misma y la inexistencia de cuentas restringidas de recaudación y pagos.

El **Remanente de Tesorería** para gastos generales a 31 de diciembre de 2006 era positivo, por importe de 7.513.653,37 €, un 62,3% inferior al del ejercicio anterior. Del análisis efectuado en las partidas que lo conforman, se concluye que éste no refleja la realidad de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento. Por tanto, el cálculo del Remanente de Tesorería Ajustado se presenta como una aproximación una vez tenidos en cuenta los ajustes que se han podido cuantificar; una vez realizados éstos, el Remanente de tesorería total incrementa su saldo positivo pasando de 34.981.792,97 € a 37.058.838,04 €, y el Remanente de Tesorería para gastos generales

disminuye su valor de 7.513.653,37 8 € a 5.784.753,78€.

En cuanto a la Gestión del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, no ha adoptado acuerdo expreso de constitución del mismo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 369 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, gestiona su propio P.M.S. desde la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana en el año 2003.

Dentro del ámbito de la organización administrativa, en lo que concierne al PMS, no existe formalmente una distribución funcional que asigne cometidos específicos a unidades administrativas. La mayoría de las gestiones relacionadas con el PMS recaen “de facto” en el Secretario del Ayuntamiento, y las actuaciones relativas a valoraciones y tasaciones y actuaciones de carácter técnico son realizadas por el Arquitecto

Municipal; por su parte, a la Intervención le corresponde la fiscalización de las actuaciones de contenido económico y su contabilización.

No existen normas internas para la gestión y control del PMS que regulen la coordinación entre las distintas unidades y establezca comunicación con la Intervención de las operaciones cuyo origen sea el Urbanismo, habiendo ocasionado esta situación el desfase del registro en contabilidad de numerosas operaciones.

El Ayuntamiento cuenta con un Inventario específico de bienes del PMS, separado del Inventario General, si bien no se ha constituido formalmente al no haber sido aprobado definitivamente en el Pleno Corporativo. De las comprobaciones efectuadas, se concluye que, en general, todas las fincas figuran registradas aunque en algunos casos aparecen en el Inventario General bienes que forman parte del PMS, siendo

la deficiencia más común, la falta de valoración de muchas de ellas.

Por lo que se refiere a las cesiones gratuitas de bienes del PMS, se ha comprobado que en todos los casos analizados salvo en uno, se han producido las cesiones obligatorias legalmente establecidas, si bien éstas no han tenido reflejo en la contabilidad financiera del Ayuntamiento, ni en 2006 ni en la actualidad, lo que da lugar a que en el Balance no aparezca el subgrupo 24 “Patrimonio Municipal del Suelo”.

Las incorporaciones y disposiciones más significativas acaecidas en el PMS en el ejercicio 2006, afectaron a tres parcelas del SAU-5, una referida a la venta a través de EMUVA, mediante concurso, por importe de 2.150.000,00€ y otras dos mediante permuta por viviendas de protección pública por importe de casi 4 millones de euros; la primera de ellas se registró como ingreso no presupuestario en 2006, imputándose a

presupuesto en el ejercicio siguiente, y en cuanto a la permuta, pese a haber transcurrido el plazo de cumplimiento del contrato, las viviendas no han sido iniciadas.

Del destino dado a los bienes y recursos del PMS, cabe concluir que ha sido mayoritariamente la dotación urbanística pública, siendo absolutamente residual su aplicación a la construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública, de lo que se deduce que uno de los destinos principales no se ha alcanzado.

Además de lo expuesto, destacan por su importancia, dos operaciones que durante el ejercicio 2006 se encontraban en ejecución. Una de ellas se refiere a los aprovechamientos urbanísticos del S-6, provenientes del deber legal de cesión, valorados por el Ayuntamiento en 28.286.508€ y que fueron transmitidos a EMUVA en 2005 para que ésta los vendiese y aplicase su importe al pago

de obras que el Ayuntamiento le encomendase. Esta operación no ha tenido reflejo en la contabilidad municipal, ni en la adquisición ni en la enajenación de dichos aprovechamientos. Del expediente de enajenación tramitado por la empresa municipal, se deduce que éste adolece de una falta de precisión en el objeto del contrato y de la necesaria depuración de la situación jurídica de los bienes antes de su enajenación.

La otra operación a destacar que afecta al PMS proviene de un Convenio formalizado en 2006 entre el Ayuntamiento y las empresas Rivera del Pisuerga e Ikea orientado a modificar el PGOU. Mediante esta modificación se pretendía facilitar la instalación de una gran superficie comercial y diversas medianas superficies complementarias. La modificación del PGOU fue aprobada definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León en octubre de 2008, sin embargo una Sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León declaró la nulidad de dicho acuerdo, habiendo interpuesto el Ayuntamiento en enero de 2011 recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra dicha Sentencia, sin que hasta la fecha de finalización de los trabajos haya recaído sentencia definitiva.

A la vista de los resultados expuestos, el **Consejo recomienda** que la elaboración, tramitación y aprobación tanto del Presupuesto como de su Liquidación, se realice dentro de los plazos establecidos, al igual que deben respetarse los plazos para la tramitación, aprobación y rendición de la Cuenta General de la Corporación. También debería realizar una presupuestación más ajustada y rigurosa con el fin de evitar el alto porcentaje de modificaciones presupuestarias y la baja ejecución de los mismos.

Debe establecerse la necesaria coordinación entre la contabilidad y el Inventario General, así

como reforzar las actuaciones de control interno con el fin de garantizar la correcta contabilización de las operaciones realizadas.

Respecto de la Tesorería, se recomienda elaborar y aprobar un Plan de disposición de fondos en el que se recojan las prelación de pago, y el establecimiento de un procedimiento que regule la Tesorería y el funcionamiento de la Caja, habilitando cuentas restringidas de recaudación y pagos. Igualmente se debería confeccionar y aprobar un Programa de Tesorería que permita una mejor distribución en el tiempo de las disponibilidades dinerarias y la rentabilización de los excedentes.

Para las operaciones de inmovilizado y recursos provenientes del PMS, debe adecuarse la contabilidad a la realidad de las operaciones realizadas, y con respecto a los gastos con financiación afectada, su seguimiento debe

efectuarse dentro del sistema contable a través del modulo que contiene el programa de contabilidad. La Corporación debería aprobar unas Normas internas relativas a la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, estableciéndose cauces de comunicación entre las distintas áreas afectadas, regulando el importe de las tarifas a percibir por la empresa municipal EMUVA en concepto de gastos de gestión.

Además, dado el importante plan de inversiones de la Entidad Local, sería conveniente la elaboración de planes de inversión cuatrienales que incluyan la planificación ordenada de todas las inversiones previstas, utilizando proyectos plurianuales a través de los que se puede periodificar el gasto ajustándolo a las posibilidades reales de ejecución, lo que evitaría el escaso grado de ejecución detectado.

Por último, se recomienda que el destino de los bienes y recursos del PMS se dirija fundamentalmente a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social y a la conservación y ampliación del PMS.

Valladolid, 10 de octubre de 2012