

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE CUELLAR

El presente informe forma parte del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2013. Su objeto es efectuar un análisis de diversas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Cuéllar (Segovia) mediante la realización de una auditoría de cumplimiento con los siguientes objetivos:

-Analizar la composición y organización del Ayuntamiento.

-Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable sobre los expedientes del Presupuesto y de la Liquidación.

-Verificar la fiabilidad de los registros contables en base al cumplimiento de las normas básicas contables y presupuestarias.

-Comprobar el cumplimiento de la normativa concerniente a la Cuenta General, así como la coherencia interna de los distintos estados que la integran.

Fue aprobado por el Pleno con fecha 23 de febrero de 2015. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del Informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 24 de febrero de 2015.

ALCANCE

El periodo al que se refieren las actuaciones fiscalizadoras es el ejercicio 2011, sin perjuicio de las comprobaciones que se han efectuado de otros ejercicios por razones de coherencia.

Se ha restringido la fiscalización a determinadas áreas, en particular las siguientes:

-Por lo que respecta a la organización, se ha analizado la composición de los órganos de gobierno y la estructura de gestión administrativa del Ayuntamiento. Se ha examinado la relación de puestos de trabajo, la plantilla de personal y su correspondencia con las nóminas.

-Se ha comprobado el cumplimiento de la normativa en relación al Presupuesto y a su Liquidación.

-Se ha examinado la llevanza de contabilidad en orden a verificar su correcto registro contable, conforme a la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad.

-En lo que respecta a la Cuenta General se ha comprobado el cumplimiento de los plazos relacionados con su tramitación, aprobación y liquidación.

-Se han analizado los estados contables de tesorería, remanente de tesorería y el endeudamiento.

LIMITACIONES AL ALCANCE

Las limitaciones más importantes, vienen dadas por la falta de la siguiente documentación:

- 1) No se han facilitado los cálculos efectuados por el Ayuntamiento para la determinación de la cifra de 296.135 euros consignada como saldos de dudoso cobro del remanente de tesorería así como provisión para insolvencias.

- 2) No se han facilitado ni existe constancia de los informes trimestrales de Intervención y Tesorería exigidos por la Ley 15/2010, por la que se establecen las medidas de Lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.
- 3) En el área de Tesorería, la entidad Banesto no ha contestado a la circularización efectuada a los efectos de contrastar y conciliar la información. Por su parte, la entidad Bankia ha respondido que no cuenta con información al respecto.

ALEGACIONES

Se remitió al Ayuntamiento el Informe Provisional para que formulara las alegaciones que estimase oportunas. Al amparo de lo previsto en el artículo 26.2 del ROFCC se concedió un nuevo plazo para la presentación de alegaciones complementarias. Todas ellas han sido objeto de análisis pormenorizado para su aceptación o denegación.

SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PERSONAL

El Ayuntamiento carece de relación de puestos de trabajo u otro instrumento organizativo similar aprobado por el Pleno, en contra de lo establecido en el artículo 90.2 de la LBRL.

La plantilla aprobada y publicada en el ejercicio 2011, que comprende 66 funcionarios y cuatro puestos de personal laboral, no coincide con la plantilla efectiva ya que, por una parte, existen 17 puestos vacantes y, por otra, el Ayuntamiento ha mantenido en este ejercicio 154 relaciones de carácter laboral temporal no incluidas en la plantilla aprobada.

Todo el personal no incluido en plantilla proviene de contrataciones de carácter temporal o de duración determinada, que con frecuencia es de acusada antigüedad, en contra del carácter temporal del contrato originario. También se observa que algunas categorías profesionales a que se adscribe el personal fuera de plantilla pueden identificarse con el desempeño de tareas burocráticas que deberían ser realizadas por personal funcionario, lo que pone de manifiesto la ausencia de una

ordenación del personal o recursos humanos del Ayuntamiento con criterios de racionalidad, economía y eficiencia, de conformidad con lo que establece el art. 90.1 de la LBRL.

El Ayuntamiento tampoco ha aprobado la oferta de empleo público de acuerdo con lo previsto en los artículos 91.2 y 21.1.g de la LBRL.

El puesto de Secretaría del Ayuntamiento de Cuéllar está clasificado como de clase Primera, y su clasificación se remonta al año 1988, cuando por población le correspondería Segunda. Esta situación excepcional origina, tal como pusimos de manifiesto en nuestro “Análisis sobre el control interno de las entidades locales”, una gran dificultad para cubrir los puestos con carácter definitivo, como lo prueba el hecho de que el puesto de Intervención ha quedado desierto en cinco concursos. Desde el año 2009, lo ocupa con carácter accidental un funcionario propio del Ayuntamiento de Cuéllar.

SOBRE EL PRESUPUESTO Y LIQUIDACIÓN

En cuanto a la elaboración y aprobación del Presupuesto del año 2011 se han incumplido los plazos establecidos en los artículos 168 y 169 del TRLHL. En consecuencia, operó la prórroga prevista en el citado artículo 169.

El presupuesto aprobado ascendió a 7.266.815 euros con una disminución del 3% sobre el del ejercicio anterior.

Habida cuenta que el Presupuesto del ejercicio 2010 se liquidó con un remanente de tesorería para gastos generales de menos 437.931 euros, el Ayuntamiento incumplió con lo previsto en el artículo 193 del TRLHL al no adoptar ninguna de las medidas previstas para su saneamiento.

En los datos de liquidación de ingresos, destaca el capítulo I, correspondiente a impuestos directos , con el 38,45% del total de los derechos reconocidos netos. Mientras que en los gastos, los de personal y los gastos en bienes corrientes y servicios, representan el 35,5% y el

35,1% del total de las obligaciones reconocidas netas, respectivamente.

La liquidación del año 2011 arrojó una necesidad de financiación en términos SEC de 431.831, por lo que el Ayuntamiento debió aprobar un Plan Económico-Financiero de reequilibrio, cuestión que no hizo.

En el ejercicio 2011 no se ha aprobado ningún expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos. La cuenta 413 de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto no se ha utilizado.

SOBRE LA LLEVANZA DE CONTABILIDAD

No se realiza adecuadamente el seguimiento y control de los proyectos de gasto así como de los gastos con financiación afectada.

No se realiza adecuadamente el seguimiento y control del endeudamiento ni del inmovilizado.

No se efectúan las operaciones de periodificación de ingresos y gastos.

No se aplica, con carácter general, el principio de devengo y se acumulan de forma sistemática las diferentes fases de ejecución de gastos e ingresos.

El estado de remanente de tesorería no recoge los saldos de dudoso cobro, que deben corresponderse con el saldo de la cuenta 409 de provisión para insolvencias.

- Muestra de operaciones de gasto del ejercicio corriente:

*Todas las operaciones cuentan con justificante a excepción de dos operaciones. Una relativa a una indemnización por razón del servicio que no se encuentra debidamente justificada y, la otra correspondiente al pago de una retribución a personal laboral de carácter temporal por encima de lo previsto en convenio.

*Con carácter general se realiza la fiscalización de los gastos, con la excepción de tres operaciones, si bien no se produce la certificación de existencia de crédito prevista por la normativa presupuestaria y de contratación.

*Hay tres operaciones que han sido reparadas por falta de procedimiento de contratación adecuado por superar la

cuantía de los contratos menores. En otra operación, el reparo se refiere al incumplimiento del pliego de cláusulas y prescripciones técnicas del contrato, de forma que las prestaciones efectuadas por el contratista podrían ser inferiores al precio pactado y abonado por el Ayuntamiento.

*Una obra por importe de 3.000.000 de euros no ha quedado adecuadamente contabilizada, de forma que se acredite la constancia de su adjudicación por el Pleno.

*Para la realización de pagos se ha utilizado el sistema de banca electrónica, no existiendo constancia documental del ejercicio de la competencia que sobre ellos corresponde al alcalde, interventor y tesorero, según lo que establece el TRLHL.

*Hay cinco operaciones en las que se ha producido la salida material de fondos con anterioridad a la fecha de ordenación y contabilización de pagos en contra del principio de registro y del procedimiento de ejecución de los gastos.

SOBRE LA CUENTA GENERAL

La formación, aprobación y rendición de la Cuenta General del ejercicio 2011 se ha producido fuera de los plazos previstos por el artículo 212 del TRLHL.

SOBRE EL ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES

En cuanto a la Tesorería, no existe plan de disposición de fondos de acuerdo con el artículo 187 del TRLHL, y no existe constancia documental de la firma del tesorero en la disposición y ejecución de los pagos.

Hay necesidades transitorias de tesorería que requieren de la formalización de pólizas de crédito a corto plazo.

El ejercicio 2011 se liquidó con un remanente de tesorería para gastos generales de carácter negativo por importe de 397.263 euros, tendencia continuada, si bien decreciente. Incluso el déficit hubiera sido superior si se hubiese aplicado el acuerdo de 2007, sobre saldos de dudoso cobro, pues hubiera llegado a -859.860 euros.

El Ayuntamiento, en 2011, no adoptó ninguna medida de las previstas por el artículo 193 para el saneamiento o depuración del déficit.

El Ayuntamiento no ha elaborado los informes trimestrales, previstos por la Ley 15/2010 de lucha contra la morosidad, referentes al cumplimiento de los plazos de pago a proveedores.

El endeudamiento comercial a 31 de diciembre de 2011 ha ascendido a 1.270.939 euros. El endeudamiento financiero, a la misma fecha, era de 5.663.427 euros, inferior al ejercicio anterior, del cual un 76,8% era a largo plazo y el resto a corto plazo.

La operación de tesorería concertada en 2011, cuyo saldo a 31 de diciembre ascendía a 890.942 euros, debió quedar cancelada al finalizar el ejercicio de acuerdo con el artículo 14.3 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Hay una diferencia de 84.876 euros entre el endeudamiento contabilizado y el que se acredita por la

Central de Información de Riesgos del Banco de España, como consecuencia de una operación de crédito contraída, sin que se haya producido la disposición efectiva de fondos, en contra de la forma de contabilización prevista en la Regla 29 de la INCL.

El coeficiente de endeudamiento y el endeudamiento por habitante son superiores a los correspondientes a la media de los municipios situados en el estrato de población del Ayuntamiento. Igual sucede con la carga financiera, tanto global como por habitante.

El porcentaje de capital vivo sobre los ingresos corrientes liquidados, a fecha 31 de diciembre de 2011, era del 82,1%, por encima del 75% previsto por el Real Decreto-Ley 8/2010, por lo que el Ayuntamiento se vería limitado a la hora de formalizar operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones.

En el año 2012 se acogió al Real Decreto-Ley 4/2012, solicitando un crédito de 599.756 euros, lo que ha supuesto la sustitución del endeudamiento comercial por el endeudamiento financiero a largo plazo.

RECOMENDACIONES

SOBRE ORGANIZACIÓN Y PERSONAL

- 1) Se debe aprobar una Relación de Puestos de Trabajo o instrumento organizativo similar por el que se estructure y ordene el personal del Ayuntamiento, así como debe producirse una racionalización del mismo con criterios de economía y eficiencia
- 2) El Ayuntamiento debe solicitar al órgano competente de la Junta de Castilla y León la clasificación del puesto de Secretaría y, asimismo, del de Intervención, atendiendo a la población del municipio. Con ello, el puesto quedaría clasificado de clase Segunda, pasando de la situación especial en que se encontraba a la situación general prevista normativamente, de forma que se incrementasen las posibilidades de su ocupación por un funcionario con habilitación de carácter estatal, perteneciente a la subescala y categoría a la que el mismo se reserva. Así se evitaría la necesidad de recurrir a nombramientos de carácter accidental, teniendo en cuenta las deficiencias detectadas relacionadas con la contabilidad y la

función de fiscalización, en orden a garantizar en el Ayuntamiento el desempeño de estas funciones públicas necesarias.

SOBRE PRESUPUESTO Y LIQUIDACIÓN

- 3) Deben cumplirse los plazos de elaboración y aprobación del Presupuesto así como de formación, aprobación y rendición de la Cuenta General.

SOBRE LA LLEVANZA DE CONTABILIDAD

- 4) A través del sistema de información contable debe realizarse un adecuado seguimiento y control de los proyectos de gasto y del endeudamiento así como realizarse las operaciones de fin de ejercicio.
- 5) Debe aplicarse el principio de devengo y garantizarse la aprobación de los gastos por el órgano competente, evitando la acumulación sistemática de las diferentes fases de ejecución del presupuesto de gastos salvo en los casos en que la naturaleza del gasto lo permita.
- 6) Deben reconocerse y aplicarse presupuestariamente la totalidad de los gastos correspondientes a transacciones o prestaciones de bienes y servicios

realizadas por el Ayuntamiento. Debe aplicarse el principio de anualidad y temporalidad de los créditos.

- 7) Debe ejercerse y desarrollarse plenamente, para la totalidad de los gastos, el control de legalidad o función interventora en todas sus modalidades.

SOBRE ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES

- 8) Se deben adoptar medidas de saneamiento del Remanente de Tesorería para Gastos Generales de carácter negativo así como aprobarse los Planes Económico Financieros correspondientes en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- 9) Debe extremarse el ejercicio de las funciones de tesorería en relación con la forma de intervenir y formalizar los pagos, la tramitación y cancelación de las operaciones de tesorería y los de pago a proveedores y obligaciones de información inherentes. En consonancia con ello se debe aprobar un Plan de disposición de fondos.
- 10) Debe controlarse el nivel de endeudamiento o porcentaje de capital vivo sobre los ingresos corrientes

liquidados ya que, de ser muy elevado, puede afectar gravemente a la capacidad para hacer frente a las obligaciones que derivan del crédito y en general a la situación financiera.

OPINIÓN

Como resultado de la fiscalización efectuada, con el alcance y las limitaciones señaladas en el apartado II, se emite la opinión siguiente:

Con respecto a la organización, el Ayuntamiento carece de instrumento por el que se regule y ordene de forma racional su personal o recursos humanos, con criterios de economía y eficiencia. Se han detectado deficiencias relacionadas con el ejercicio de la función de contabilidad y la de fiscalización, ambas correspondientes a la Intervención, así como con las de Tesorería. En relación con ello, la actual forma de ocupación del puesto de Intervención mediante nombramiento accidental a funcionario propio de la Corporación no es la idónea para el ejercicio de las funciones inherentes a este puesto, siendo inadecuada

la actual clasificación del mismo en clase Primera, ya que se dificulta la posibilidad de su cobertura por funcionario con habilitación de carácter estatal o nacional al que queda reservado (Conclusiones 1, 5 y 6).

Con respecto al Presupuesto y a su Liquidación, se han incumplido las obligaciones relacionadas con la necesidad de proceder al saneamiento del Remanente de Tesorería de carácter negativo, así como las derivadas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, consistentes en la aprobación de un Plan Económico-Financiero. Por otra parte, en relación con la tramitación de la Cuenta General, se han incumplido los plazos correspondientes a su formación, aprobación y rendición (Conclusiones 10 y 12)

En la llevanza de contabilidad, no se realizan, o no se hacen adecuadamente, a través del sistema de información contable, los seguimientos y controles previstos por la Instrucción de Contabilidad, especialmente relacionados con los proyectos de gasto y endeudamiento. No se aplican adecuadamente y, en

todo caso, los principios de registro y devengo así como de anualidad o temporalidad de los créditos, y se acumulan de forma sistemática las fases de ejecución del presupuesto de gastos. No existe justificante suficiente del gasto correspondiente a dos operaciones de la muestra seleccionada. Referente a otra operación de la muestra, podría haber existido un desequilibrio entre el gasto realizado y pagado por el Ayuntamiento y la contraprestación realizada por el contratista o adjudicatario del servicio (Conclusiones 15, 17, 20 y 24).

El Ayuntamiento carece de Plan de Disposición de Fondos por el que se regule la ordenación de sus pagos. Se producen, de forma sistemática, necesidades transitorias de tesorería que requieren la formalización de pólizas de crédito a corto plazo. Las necesidades o dificultades que se señalan se evidencian en la situación del Remanente de Tesorería para gastos generales, que resulta de carácter negativo, y, específicamente, en la situación del endeudamiento de carácter comercial, dado por las deudas con proveedores de bienes y servicios. No obstante, la

situación de ese Remanente de Tesorería ha mejorado con respecto a ejercicios anteriores y el Ayuntamiento concertó, en el ejercicio 2012, un crédito a largo plazo para el pago y liquidación de sus acreedores. Por su parte, como contrapartida, el endeudamiento financiero es elevado, situándose, a 31 de diciembre de 2011, en relación con los ingresos corrientes liquidados, por encima del porcentaje previsto normativamente a efectos de poder concertar operaciones de crédito a largo plazo para financiar inversiones (Conclusiones 35, 36, 37, 42, 46 y 47).

Valladolid a 27 de marzo de 2015