

## **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS AREAS DEL AYUNTAMIENTO DE ARENAS DE SAN PEDRO (ÁVILA). 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 4 de diciembre de 2012. Junto a la aprobación del Informe, el Pleno del Consejo acordó requerir al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro para que manifestase, en el plazo de un mes, las medidas que va 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 26 de diciembre de 2012.

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

información contable, y 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, el Endeudamiento Financiero, la Tesorería y el Remanente de Tesorería.

Las **limitaciones** encontradas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización derivan de falta de determinada documentación y retrasos en su entrega, especialmente en lo referente a la documentación de carácter jurídico administrativo.

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, 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. En el análisis del sistema de información contable se ha puesto de manifiesto la existencia de correcciones sistemáticas de la contabilidad y de los saldos de las cuentas contables, especialmente en relación con el endeudamiento y con los acreedores y deudores de ejercicios cerrados, a lo que hay que añadir la importante falta de control y registro de las facturas expedidas por los diferentes proveedores. Y de la situación de la deuda por operaciones de crédito con la Caja de Ahorros de Ávila, se

desprende una inadecuada gestión que ha requerido una regularización, en el ejercicio 2008, por intereses y demoras provenientes de préstamos formalizados en el año 1992; además, en el propio ejercicio 2008 y posteriores, se produjeron, sobre otras ya realizadas, sucesivas y nuevas regularizaciones contables que ponen de manifiesto una evidente falta de conocimiento y control de las deudas por parte de los responsables de las áreas gestoras.

Comenzando por la **organización y el personal**, el Ayuntamiento, en contra de lo previsto en la normativa aplicable en esta materia, carece de Relación de Puestos de Trabajo u otro instrumento organizativo similar aprobado por el Pleno; tampoco se ha definido ni aprobado por parte del Pleno, la ordenación del Personal o Recursos Humanos de la entidad, comprobándose la existencia en plantilla de 40 puestos de personal funcionario frente a una cifra superior a 200 relaciones de carácter laboral, predominantemente temporal, muchas de las cuales tienen una acusada antigüedad; además, algunos de estos puestos reservados a personal laboral,

corresponden a tareas burocráticas desempeñadas más propiamente por funcionarios.

No obstante lo numeroso de la plantilla, el personal asignado a la Intervención y Tesorería puede resultar insuficiente dada la importancia de estas funciones, habiéndose comprobado que no se produce una adecuada segregación entre las funciones de gestión y las de fiscalización.

En la cobertura de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, se han producido numerosas incidencias; así, el puesto de Tesorero no figura en plantilla aprobada, habiendo sido desempeñadas sus funciones en la primera parte del año por un Concejal del Ayuntamiento, situación no prevista por el Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de carácter nacional.

Se han pagado un total de 2.275,06€ en concepto de dietas a representantes personales del Alcalde en tres núcleos de población separados del casco urbano del

Ayuntamiento, de los que, a pesar de haber sido solicitada, no se ha facilitado justificación alguna, por lo que se desconoce el concepto al que corresponden, así como la efectividad de la realización de los gastos.

De la fiscalización de las retribuciones del personal, distinguimos las correspondientes al personal funcionario, en las que se ha verificado la procedencia de las percepciones abonadas, de las del personal laboral, en las que no existe constancia de la fiscalización de la nómina, que es elaborada por una gestoría, ni de la certificación de la existencia de consignación presupuestaria suficiente para hacer frente a la misma, por lo que no se ha podido comprobar la procedencia de las percepciones abonadas.

Pasando al análisis del **Sistema de Información Contable** implantado por la Entidad, es preciso señalar que en el ejercicio fiscalizado, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro utilizó un nuevo programa informático de gestión, ya que con anterioridad, la contabilidad se estaba llevando a cabo en un programa informático “anticuado”

no adaptado a la Instrucción de Contabilidad; no obstante, se ha puesto de manifiesto la llevanza y ejecución de forma paralela de la contabilidad del ejercicio 2008 al tiempo que el volcado de la información contable anterior, en el ejercicio 2007, al nuevo programa; esta apertura de dos ejercicios contables de forma simultánea, y las correcciones efectuadas sobre la contabilidad, han provocado la no coincidencia de muchos de los saldos de las cuentas a 31 de diciembre de 2007 y 1 de enero de 2008.

Con carácter general, el Programa de Contabilidad permite el cumplimiento de los requisitos de registro y control de operaciones, si bien se han detectado numerosas debilidades entre las que destacan la posibilidad de generar ficheros de la Cuenta General sin haber realizado los asientos de regularización y cierre, y la posibilidad de realizar determinadas manipulaciones, como la corrección de los saldos iniciales de las cuentas.

En el procedimiento de gestión económico-financiera, se ha comprobado que el Ayuntamiento no efectúa

algunos controles, como los referentes a los proyectos de gasto y gastos con financiación afectada, de los pagos a justificar y anticipos de caja fija, valores recibidos en depósito, endeudamiento, e inventario y control de inmovilizado financiero y no financiero; esta falta de control del inmovilizado es debida a la falta de Inventario de Bienes por parte del Ayuntamiento. Tampoco se han efectuado dotaciones de amortizaciones, provisiones, periodificación, reclasificación de créditos y débitos, ni asientos de regularización y cierre. Además, en la contabilización de gastos e ingresos, se ha vulnerado sistemáticamente el principio de devengo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, atendiéndose a un criterio de caja.

Como característica específica de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento, se presenta la práctica sistemática de regularizaciones de los saldos iniciales de la contabilidad; dichas regularizaciones responden al desconocimiento de la situación real de lo debido por el Ayuntamiento a proveedores así como de lo adeudado al mismo, principalmente, a través de la

gestión recaudatoria efectuada por el Organismo Autónomo de Recaudación, dependiente de la Diputación Provincial. También ha sido común la práctica de compensaciones de créditos y débitos, no solo con otras Administraciones, sino con terceros, y el fraccionamiento de pagos; ambas prácticas se han aplicado de oficio sin aprobación en las bases de ejecución ni en otra normativa de carácter general.

De la muestra de operaciones de gastos e ingresos seleccionada, puede señalarse que, con carácter general, no quedan garantizados, por una parte los mecanismos de Autorización y control de las operaciones que se incorporan al sistema, y por otra, la diligencia de Toma de razón o validaciones sustitutivas sobre los documentos que producen anotaciones en contabilidad. Así, no se han aportado justificantes de gasto para algunas de las operaciones examinadas, y en cuanto a las operaciones de ingreso, se ha podido comprobar la existencia de numerosas correcciones y defectos de contabilización, especialmente en materia tributaria.

También se han observado importantes faltas de control, especialmente en el caso de las facturas que tienen entrada en el Ayuntamiento; estos defectos consisten principalmente en duplicidades en el registro ó en la admisión de facturas proforma, con los consiguientes riesgos derivados de la posibilidad de duplicar pagos y la falta de conocimiento de la situación real de las deudas. Por otra parte, se ha comprobado que, si bien existe un registro de facturas pendientes de contabilizar, en él se incluyen facturas contabilizadas e incluso pagadas, de forma que la información obtenida de este registro, complementada con la deducida de la contabilidad, no resulta fiable.

Por último, en el análisis del ejercicio 2008, se pone de manifiesto la dificultad endémica del Ayuntamiento para poder hacer frente a sus deudas con proveedores, confirmada por la situación del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre, lo que provocó la aprobación, por parte del Pleno, de un Plan de Saneamiento basado en la moderación del gasto corriente y la optimización de ingresos.

Centrándonos ahora en el **Presupuesto**, su aprobación definitiva se realizó fuera del plazo legal establecido en los ejercicios 2003 a 2008; además, el expediente del Presupuesto, en el ejercicio fiscalizado, carecía de alguna información y requisitos previstos en la normativa, si bien se aprobó cumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Respecto a la **Cuenta General**, no consta su aprobación y rendición en ninguno de los ejercicios anteriores a 2008; sí consta, sin embargo, la aprobación y rendición referente a los ejercicios 2008, 2009 y 2010, si bien en todos ellos, se produjo fuera de plazo.

En cuanto a la Liquidación Presupuestaria, podemos resaltar el bajo grado de ejecución presupuestaria, tanto en gastos (65,3%), debido principalmente a la escasa ejecución de las inversiones, como en ingresos (50,1%), debido a la nula ejecución de los capítulos 6 (enajenación de inversiones reales) y 9 (pasivos financieros). No obstante, los grados de realización han sido muy elevados tanto en gastos (86,8%) como en ingresos (96,8%), debido

a la adopción en muchos casos del criterio de caja en sustitución del principio de devengo.

La Liquidación del Presupuesto ha puesto de manifiesto el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, habiéndose obtenido un déficit no financiero, situación ésta que, junto a la del Remanente de Tesorería, provocó la adopción de un Plan de Saneamiento Financiero.

El Resultado Presupuestario del ejercicio 2008 fue negativo por importe de -570.454,98 €, si bien no se ha practicado ninguno de los tres ajustes previstos en la Instrucción de Contabilidad para obtener el Resultado Presupuestario Ajustado. Esta falta de ajustes, junto con la elusión en muchos casos del principio de devengo, y los ajustes practicados en el Remanente de Tesorería, dan lugar a que el valor del Resultado Presupuestario no sea representativo ni se deduzca de una adecuada llevanza de la contabilidad.

En el análisis de la Tesorería, se ha podido comprobar la realización de compensaciones a través de la caja y otras cuentas bancarias operativas, operaciones que hubieran requerido la utilización de una cuenta en formalización, desvirtuando, de esta forma, la información de las cuentas contables correspondientes. También se señala la incorrecta utilización de las cuentas financieras de bancos, ya que han funcionado como cuentas operativas de cobros y pagos en vez de utilizarse para apuntar la colocación de excedentes de tesorería. A su vez, se ha puesto de manifiesto la existencia, en un mismo periodo, de imposiciones o depósitos a plazo por excedentes de tesorería, y operaciones de préstamo a corto plazo por déficits de la misma, situación indicativa de una gestión ineficaz de la tesorería que puede conllevar costes financieros superfluos.

Además, no se ha establecido por el Alcalde un Plan de disposición de fondos, perturbando la prelación en los pagos establecida en el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ni se ha contado con normativa interna que regule las funciones

de tesorería. No ha existido una adecuada segregación entre las funciones de Tesorería e Intervención.

El número de cuentas bancarias mantenidas por el Ayuntamiento se considera excesivo y poco operativo, teniendo en cuenta además el escaso saldo o movimiento de fondos en alguna de ellas; esta situación ocasiona una dispersión de los fondos que puede dificultar su control así como la generación costes superfluos. No se han conservado los contratos de apertura de cuentas corrientes ni se ha procedido a la tramitación de los correspondientes expedientes para su contratación.

El saldo deudor que figura en la contabilidad del Ayuntamiento y en su Estado de Tesorería a 31 de diciembre de 2008 ascendió a 634.293,23€. Las comprobaciones llevadas a cabo, pusieron de manifiesto incorrecciones técnicas en los apuntes contables relacionados con la formalización de operaciones de tesorería, dando lugar a una disminución en el saldo de la cuenta hasta quedar en 431.525 €.

El endeudamiento por operaciones de crédito a largo plazo no figuraba apuntado contablemente al inicio del ejercicio 2008, a pesar de existir operaciones de esta índole, formalizadas en ejercicios anteriores, cuyos saldos debieran estar registrados y reconocidos; es el propio Ayuntamiento quien reconoce esta situación a través del Plan de Saneamiento aprobado en 11 de diciembre de 2008, dando lugar a una regularización del saldo de la cuenta “Deudas a largo plazo con entidades de crédito” a final del ejercicio, fijándolo en 1.026.451,29€; dicho importe no incluye otra deuda de 524.838,37€ en concepto de intereses y demoras acumuladas por dos préstamos formalizados en 1992.

El Plan de Saneamiento Financiero aprobado pretendía la formalización de un único préstamo que refinanciase las anteriores deudas, al tiempo que otros proyectos de inversión previstos; sin embargo, dicho préstamo no se llegó a formalizar en el ejercicio 2008, produciendo una gran desviación entre las previsiones presupuestarias del capítulo 9 de ingresos, y se ejecución que ascendió a 0 euros.

El endeudamiento a corto plazo deriva de la concertación de operaciones de tesorería para cubrir desfases transitorios de la misma o faltas de liquidez; el Ayuntamiento reconoció una deuda por este concepto de 950.000€, no obstante, tras los ajustes practicados debidos a defectos en su contabilización, la cifra de la deuda por operaciones de tesorería a corto plazo ascendió a 837.539€.

Y por último, del examen del Remanente de Tesorería, cabe destacar el aumento del valor negativo del Remanente de Tesorería para Gastos Generales que se produce en el ejercicio analizado, pasando de -107.689,3€ a 31 de diciembre de 2007, a -1.925.014,78€ a 31 de diciembre de 2008; este aumento es consecuencia, principalmente, del ajuste de los deudores de ejercicios cerrados, que absorbe la disminución, menos pronunciada, de los acreedores de la misma índole.

No obstante, a lo largo del ejercicio 2008, como consecuencia de los trabajos de análisis que se han llevado a cabo, se han puesto de manifiesto determinadas

incidencias y errores de imputación contable, que han provocado un ajuste de los Deudores y Acreedores tanto de ejercicio corriente como de ejercicios cerrados; en base a estos ajustes, el valor estimado del Remanente de Tesorería para Gastos Generales a 31 de diciembre de 2008, debió ascender a -2.124.907,86€.

Además, el Ayuntamiento no ha realizado ningún ajuste por los excesos de financiación afectada a pesar de haberse detectado operaciones, que por su naturaleza finalista, obligarían a un control individualizado y cálculo de las desviaciones. Esta falta de seguimiento y control por parte del Ayuntamiento, impide realizar el ajuste del Remanente por el importe de las desviaciones, afectando a la correcta delimitación y cualificación del mismo, por lo que se puede concluir que el Remanente de Tesorería no ofrece un valor que se corresponda con la realidad de la gestión económico-financiera.

## **RECOMENDACIONES:**

A la vista de los resultados expuestos, el Consejo **recomienda** al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro que efectúe una ordenación de sus Empleados Públicos atendiendo a criterios de racionalidad, economía y eficiencia, que apruebe la Relación de Puestos de Trabajo o instrumento organizativo similar, y que dé prioridad a la cobertura de los puestos de trabajo con habilitación de carácter estatal, evitando los nombramientos de carácter provisional y accidental. Además, las retribuciones del personal laboral deben ajustarse a lo previsto por los Convenios correspondientes, y debe existir un Registro de Personal en poder del Ayuntamiento de donde se deduzcan las nóminas de todo el personal y en el que obren la totalidad de contratos que se formalicen así como sus condiciones reguladoras.

Deben reforzarse especialmente las funciones de Intervención, con el fin de evitar las importantes debilidades en el control o fiscalización interna detectados; para ello debe existir una adecuada

estructura administrativa en la Intervención Municipal, dotándola de medios humanos suficientes para ejercer las funciones inherentes al control y a la contabilidad, con separación de los actos de gestión.

A su vez, el Consejo recomienda el cumplimiento de los plazos previstos para la aprobación del Presupuesto, Liquidación y la Cuenta General, así como los de rendición de esta última al Consejo de Cuentas de Castilla y León; y, respecto a la Contabilidad, se recomienda que exista una adecuada organización de la misma de acuerdo con el Sistema de Información Contable de la Administración Local, especialmente en las áreas de Inmovilizado, Endeudamiento y Proyectos de gasto y Gastos con financiación afectada, siendo indispensable, para el control del Inmovilizado, la aprobación y llevanza del Inventario de Bienes por parte del Ayuntamiento.

También se recomienda que se practiquen las operaciones de dotación de amortizaciones, provisiones, periodificación contable y reclasificación temporal de

créditos, se lleve un Registro de Facturas que permita un control riguroso de las obligaciones del Ayuntamiento y se establezca un Plan de Disposición de Fondos al que se acomode la expedición de órdenes de pago.

Por último, hemos de expresar nuestra satisfacción por el escrito remitido por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, con fecha 25 de enero del corriente año, en el que acredita que acepta el Pleno de dicho Ayuntamiento íntegramente, las recomendaciones expuestas en el presente Informe.

Valladolid, 30 de enero de 2013