



**CONSEJO DE CUENTAS**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES AL  
INFORME DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS  
DEL AYUNTAMIENTO BENAVENTE (ZAMORA)

---

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES AÑO 2014



## ÍNDICE

<b><u>ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE (ZAMORA).</u></b> .....	<b>3</b>
<i>ALEGACIÓN PRIMERA:</i> .....	3
<i>ALEGACIÓN SEGUNDA:</i> .....	6
<i>ALEGACIÓN TERCERA:</i> .....	8
<i>ALEGACIÓN CUARTA:</i> .....	9
<i>ALEGACIÓN QUINTA:</i> .....	10
<i>ALEGACIÓN SEXTA:</i> .....	14
<b><u>ALEGACIONES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE (ZAMORA).</u></b> .....	<b>18</b>
<i>ALEGACIÓN:</i> .....	18

## **ACLARACIONES**

El contenido de las alegaciones figura en tipo de letra normal, señalándose los epígrafes alegados en letra cursiva.

La contestación a las alegaciones presentadas se hace en tipo de letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas con relación al Informe provisional.

## ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE (ZAMORA).

DON LUCIANO HUERGA VALBUENA, ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE, en relación con el Informe Provisional de Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Benavente (Zamora), de fecha 22 de diciembre de 2015, recibido en este Ayuntamiento en fecha 28 de diciembre de 2015, formula las siguientes alegaciones, dentro del plazo de quince días naturales a contar desde la fecha de recepción del mismo.

### ALEGACIÓN PRIMERA:

#### Párrafo de referencia (página 77)

#### IV. CONCLUSIONES

#### A.- SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PERSONAL

#### Alegación realizada:

**Conclusión 1) referida a que el Ayuntamiento, en contra de lo previsto por el artículo 90.2 de la LBRL y demás normativa aplicable, carece de Relación de Puestos de Trabajo, aprobada por el Pleno. Tampoco cuenta con el Registro de Personal previsto en el art. 90.3 de la LBRL.**

El Ayuntamiento de Benavente ha consignado en el Presupuesto del año 2016 cantidad para contratar la Relación de Puestos de Trabajo de los Funcionarios.

En el año 2014 la Corporación aprobó un Catálogo para el personal laboral para tratar de arreglar esta situación en la que se incluyen 96 trabajadores personal laboral incluyendo en el mismo todos aquellos que se consideraron de carácter estructural (en el año analizado 2013 había 81).

El artículo 74 del Estatuto del Empleado Público establece que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

Por su parte el artículo 90 de la LBRL establece que las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

El artículo 126 del TRRL establece que Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

No obstante, no se han establecido por la Administración del Estado, las normas con arreglo a las cuales deberían confeccionarse las Relaciones de Puestos de trabajo en la administración local, por lo que en previsión de esa ausencia normativa, el RD 861/1986 en su DT 2 establece que hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, los Plenos de las Corporaciones Locales deberán aprobar un catálogo de puestos.

Podemos decir pues, que la relación de puestos de trabajo es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios. Por lo tanto, para la correcta provisión de los puestos, tanto de personal funcionario como de personal laboral fijo se precisa que los mismos figuren detallados en las respectivas relaciones de puestos de trabajo.

Además advertir que el nuevo EBEP, habla de relación de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, por lo que parece que admite que determinadas administraciones públicas, como pueden ser los entes locales de menor tamaño, acudan por razones

de complejidad técnica a otros instrumentos de ordenación más sencillos donde al menos se recoja un contenido mínimo, a saber, denominación del puesto, características esenciales, requisitos exigidos para su desempeño, grupo de clasificación, sistema de provisión y retribuciones complementarias.

### **Contestación a la alegación:**

Se hace referencia a la existencia de un Catálogo de puestos de trabajo aprobado por el Ayuntamiento, si bien debe considerarse el mismo inadecuado o insuficiente a tenor del contenido de las conclusiones 1, 2, 3 y 4 de la propuesta de informe provisional, en las que se indica que no existe una ordenación adecuada del personal (segundo párrafo de la opinión). A pesar de ello, teniendo en cuenta que en los resultados del trabajo (página 19 del informe), se señala que, no obstante la ausencia de relación de puestos de trabajo, existía este Catálogo, cabe admitir la alegación formulada, matizando en los mismos términos la conclusión 1 y adaptando a ello el segundo párrafo de la opinión. Ambos pasan a tener la siguiente redacción:

### **Conclusión 1:**

**Donde dice:**

**“El Ayuntamiento, en contra de lo previsto por el art. 90.2 de la LBRL y demás normativa aplicable, carece de Relación de Puestos de Trabajo, aprobada por el Pleno. Tampoco cuenta con el Registro de Personal previsto en el art. 90.3 de la LBRL. (Apartado III.1.3).”**

**Debe decir:**

**“El Ayuntamiento, en contra de lo previsto por el art. 90.2 de la LBRL y demás normativa aplicable, carece de Relación de Puestos de Trabajo aprobada por el Pleno, si bien cuenta con un Catálogo de puestos aprobado por el mismo. Tampoco cuenta con el Registro de Personal previsto en el art. 90.3 de la LBRL. (Apartado III.1.3).”**

### **Primer punto y seguido del segundo párrafo de la Opinión:**

**Donde dice:**

**“Con respecto a la organización, no hay una ordenación del personal o recursos humanos del Ayuntamiento, careciéndose de instrumento por el que la misma se realice con criterios de racionalidad, economía y eficiencia.”**

**Debe decir:**

**“Con respecto a la organización, no hay una ordenación adecuada del personal o recursos humanos del Ayuntamiento, careciéndose de instrumento suficiente por el que la misma se realice con criterios de racionalidad, economía y eficiencia.”**

## ALEGACIÓN SEGUNDA:

### Párrafo de referencia (página 77)

#### IV. CONCLUSIONES

##### A.- SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PERSONAL

### Alegación realizada:

**Conclusión 2) referida a que la plantilla real y efectiva del Ayuntamiento en el ejercicio 2013 no coincide con la última plantilla aprobada. En la plantilla aprobada figuran 150 puestos, y en cambio se ha comprobado que existieron 453 relaciones laborales más fuera de plantilla, en contra de lo previsto por el artículo 90.1 de la LBRL y de una planificación y ordenación racionalizada, económica y eficiente del personal.**

Como ha comprobado el Consejo de Cuentas de las 453 relaciones laborales, 68 provienen de programas de empleo, subvencionados principalmente por la Junta de Castilla y León. El resto de relaciones laborales, que asciende a 385, corresponden a peones, monitores, socorristas y taquilleros. De estas 385 relaciones laborales, 249 aproximadamente corresponderían a las 5 personas que se contratan cada semana para el Teatro Reina Sofía y 29 son monitores que no se consideran estructurales y no figuran en la plantilla al no poder afirmar que esas actividades se van a prestar en años sucesivos.

Tanto en la plantilla como en la RPT no se debe incluir al personal laboral temporal, puesto que se trata de contrataciones que responden a la realización de trabajos que no pueden ser atendidos por el personal laboral fijo, ya que al tratarse de una necesidad no permanente sino que se

presenta esporádicamente, no puede preverse de antemano el número de contrataciones que se van a realizar, ni su duración, por lo que bastará la existencia de crédito global (personal laboral temporal) en el presupuesto para atender a estas posibles necesidades. Criterio este avalado por la Administración del Estado en la Orden de 2 de diciembre de 1988, en cuanto que en las RPT se incluirán únicamente puestos desempeñados por personal funcionario y por personal laboral fijo.

### **Contestación a la alegación:**

**En los mismos términos que la contestación a la alegación primera y teniendo en cuenta la interpretación conjunta de las conclusiones 1 a 4 y la opinión emitida en relación con el personal del Ayuntamiento, no hay una ordenación adecuada de dicho personal, con criterios de racionalidad, economía y eficiencia, resultando insuficiente el instrumento aprobado.**

En relación con el documento de Plantilla, debe considerarse que, a diferencia de la relación de puestos de trabajo que constituye un instrumento de carácter estructural y consolidado, se trata de un documento más dinámico (susceptible de modificaciones), que se elabora y aprueba anualmente, en consonancia con una programación y previsión adecuadas de las necesidades de personal para el ejercicio, de forma simultánea al Presupuesto y a la consignación de los créditos. Es precisamente el Presupuesto el instrumento a través del cual se fija la Plantilla. Con ello, la existencia de un número de relaciones laborales fuera de la plantilla aprobada por el Ayuntamiento que triplica las existentes en la misma, a las que se refieren las conclusiones 2 y 3, pone de manifiesto una inadecuada programación anual en esta materia.

En contra de lo alegado, con una más rigurosa programación, puede incluirse en plantilla a personal laboral de carácter temporal cuya contratación se reproduce y hace necesaria cada año, y que, atendiendo a ello, podría incluso considerarse estructural (criterio apoyado por la doctrina y la jurisprudencia). En el caso de los programas de empleo o subvencionados son habituales las prórrogas por lo que también cabe realizar previsiones al efecto, tanto a nivel de presupuesto como de plantilla. Si bien puede considerarse la existencia de determinadas relaciones laborales no periódicas e imprevisibles que impedirían la estricta aplicación de lo prevenido en los artículos 90.1 de la LBRL y 126 del TRRL en cuanto a la inclusión en plantilla, sin matices ni especificaciones, del personal laboral, que incluso eludieran las posibilidades de modificación de plantilla, asimismo previstas por la norma, cabe también considerar que a tenor de los resultados de la fiscalización, esta no es la situación general del personal contratado temporalmente por el Ayuntamiento de Benavente y el documento de plantilla aprobado difiere de forma muy sustancial de las contrataciones necesarias y efectivamente realizadas en el ejercicio 2013.

**Por lo señalado, no se admite la alegación formulada dado que no desvirtúa el contenido del Informe.**

### ALEGACIÓN TERCERA:

#### Párrafo de referencia (página 81)

#### IV. CONCLUSIONES

#### B.- SOBRE EL PRESUPUESTO Y LIQUIDACIÓN

#### Alegación realizada:

**Conclusión 17) referida a la liquidación presupuestaria de 2013 y que a la vista de los resultados de la ejecución presupuestaria y atendiendo al cumplimiento del objetivo, el Pleno debió dejar sin efecto el PEF previamente aprobado, según previsión del artículo 21.2 del REP y que posteriormente en virtud de la efectiva ejecución y liquidación presupuestaria del ejercicio 2014 debió aprobarse un nuevo Plan, señalar que la necesidad de acudir a una operación de endeudamiento en el año 2013 debido al derrumbe de los Cuestos de La Mota provocó la aprobación del PEF en el año 2013. Debido a la paralización de las obras ese año el incumplimiento se trasladó al año 2014. El Ayuntamiento de Benavente no aprobó un nuevo PEF ya que las medidas habían sido adoptadas en el año 2013 y no era necesario adoptar más. El incumplimiento se trasladó del año 2013 al 2014 por la paralización de las obras en el año 2013, en 2013 no se dispuso del préstamo y por eso se cumplió la estabilidad presupuestaria. En 2014 cuando se reanudaron las obras el Ayuntamiento dispuso del préstamo y se incumplió la estabilidad presupuestaria. Esta situación fue comunicada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El Plan Económico Financiero del año 2014 se hubiera limitado a explicar esta situación y a señalar que las medidas del Plan Económico Financiero del año 2013 habían sido adoptadas.**

#### Contestación a la alegación:

**Como en el informe se señala, la aprobación y vigencia del Plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria debe producirse en correspondencia, y de forma acompasada, con la información presupuestaria existente en cada momento, ya sea en términos de previsiones o de ejecución efectiva. Si no se hace de esta manera, se produce una falta de sincronía o desfase temporal entre el Plan que se aprueba y**

la realidad presupuestaria, cuestión que queda clara y ha querido prevenirse, tanto por la LOEPySF al otorgar a los planes una vigencia de un año, como, más específicamente, por medio del artículo 21.2 del REP, al señalarse que el Pleno dejará sin efecto el Plan inicialmente aprobado si como consecuencia de la liquidación el resultado fuera de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. El Ayuntamiento incumple con este precepto, al mantener vigente el Plan en la liquidación de 2013, posponiendo y pretendiendo su necesidad derivada de la previsible ejecución en 2014. El Plan debió aprobarse como consecuencia de los resultados de la liquidación del ejercicio 2014 y por tanto tener vigencia y producir efectos a lo largo de 2015. El ajuste practicado para determinar una capacidad de financiación a 31 de diciembre de 2014, no está previsto en el Manual de cálculo de déficit de la IGAE.

Por lo señalado, no se admite la alegación formulada dado que no desvirtúa el contenido del Informe.

#### ALEGACIÓN CUARTA:

##### Párrafos de referencia (página 82)

#### IV. CONCLUSIONES

##### C.- SOBRE LA LLEVANZA DE CONTABILIDAD

##### Alegación realizada:

**Conclusiones 22, 23 y 24).**- En el año 2016 el Ayuntamiento de Benavente va a comenzar a realizar el seguimiento y control de los proyectos de gasto y de los gastos con financiación afectada y del endeudamiento con la aplicación informática. Hasta la fecha el seguimiento era con hojas de Excel como se ha podido comprobar. Desde el año 2014 se viene trabajando en la elaboración de un Documento Inventario de Bienes y derechos actualizado a que se refiere el artículo 86 del TRRL.

##### Contestación a la alegación:

**Se trata de una declaración de intenciones que se valora positivamente.**

**No se admite la alegación formulada dado que no desvirtúa el contenido del Informe.**

## ALEGACIÓN QUINTA:

### **Párrafo de referencia (página 83)**

#### IV.CONCLUSIONES

##### C.- SOBRE LA LLEVANZA DE CONTABILIDAD

### **Alegación realizada:**

**Conclusión 28)** referida a que las diferentes operaciones de gasto analizadas cuentas con justificantes de gasto, de conformidad con lo establecido en la Regla 87 de la INCL, con excepción de la operación 220130006309, por 11.852 €, para la que no constan facturas o documentos justificativos del gasto realizado, en contra de lo previsto por el artículo 189.1 del TRLHL y 59.1 RDP, y para la que el procedimiento tramitado, al amparo del RD 462/2002, no resulta de aplicación, por no ser los diferentes terceros o perceptores, personal del Ayuntamiento señalar que la Intervención municipal interpretó erróneamente el artículo 2.2 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio al considerar que las personas que prestan este servicio sí están vinculadas con la Administración. Por este motivo no constan las facturas o documentos justificativos del gasto realizado.

Sí se ha hecho llegar al Consejo de Cuentas la relación de ganaderos que asisten a la Feria y que pasan a recoger el cheque por los servicios prestados en concepto de indemnización por razón del servicio.

Tampoco hubieran podido la gran mayoría facturar al Ayuntamiento al no ser autónomos y el Ayuntamiento no habría podido contratarlos en el año 2013 debido a las limitaciones previstas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2013. No obstante, esta interpretación errónea del citado Real Decreto no ha producido un menoscabo efectivo en la Hacienda municipal ya que la Memoria que se adjunta acredita que el servicio sí ha sido prestado y por lo tanto ha habido una prestación cuyo importe económico debe ser satisfecho, ya que de otro modo se originaría un enriquecimiento sin causa por parte de la Administración. Es doctrina reiterada del Tribunal de Cuentas que la realización de un pago con fondos públicos carece de causa y da lugar a la existencia de un saldo deudor injustificado si no ha quedado probada la contraprestación (Sentencia de la Sala de Justicia de fecha 14 de noviembre de 2005) pero se excluye de la responsabilidad contable todos aquellos actos que, aun siendo contrarios al ordenamiento jurídico, han dado lugar a una prestación

cuyo importe económico debe ser satisfecho, ya que de otro modo se originaría un enriquecimiento sin causa por parte de la Administración.

Se envía la Memoria de la FEMAG del año 2013, anteriormente, no enviada, que acredita la prestación del servicio por los ganaderos. La Memoria firmada por el técnico municipal acredita que el Ayuntamiento de Benavente contrató los servicios de los ganaderos que asisten con sus animales a la exposición y a los mismos se les entrega el cheque por los servicios efectivamente prestados los días 30 y 31 de agosto y 1 de septiembre de 2013. Teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el Consejo de Cuentas el Ayuntamiento estudiará nuevas fórmulas para la contratación de estos servicios.

El Auto de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 44/2007, de 20 de julio, señala que la falta de título jurídico de una relación de servicios entre una Administración y un particular puede ser una irregularidad administrativa, pero si los pagos realizados corresponden a servicios necesarios y efectivamente prestados no hay alcance. El Ayuntamiento solicita estos servicios a los ganaderos para que asistan a la Feria y expongan sus animales, siendo estos servicios necesarios para el realce y buen funcionamiento de la Feria de Exposición de Maquinaria Agrícola y Ganadera.

### **Contestación a la alegación:**

**Por medio de la alegación y tal como se señala en el informe, se pone de manifiesto la utilización de un procedimiento irregular en la tramitación de este gasto, al tiempo que se afirma que, como resulta oportuno, el Ayuntamiento estudiará nuevas fórmulas para la contratación de estos servicios. En virtud de ello, se justifica la ausencia de facturas o documentos justificativos del gasto y se aportan pruebas acreditativas de la efectiva prestación de los servicios y de la celebración física y real de los eventos a que dicho gasto se refiere.**

**Como consecuencia de lo señalado, se admite la alegación formulada, modificándose la conclusión alegada, número 28, así como los párrafos de los resultados del trabajo relacionados con la misma.**

### **Conclusión 28:**

**Donde dice:**

“Las diferentes operaciones cuentan con justificantes de gasto, de conformidad con lo establecido en la Regla 87 de la INCL, con excepción de la operación 220130006309, por 11.852 €, para la que no constan facturas o documentos justificativos del gasto realizado, en contra de lo previsto por el artículo 189.1 del TRLHL y 59.1 RDP, y para la que el procedimiento tramitado, al amparo del RD 462/2002, no resulta de aplicación, por no ser los diferentes terceros o perceptores, personal del ayuntamiento. (Apartado III.3).”

Debe decir:

“Las diferentes operaciones cuentan con justificantes de gasto, de conformidad con lo establecido en la Regla 87 de la INCL. En relación con la operación 220130006309, por 11.852 €, el procedimiento tramitado, al amparo del RD 462/2002, no resulta de aplicación, por no ser los diferentes terceros o perceptores, personal del ayuntamiento. Como consecuencia de ello, no obstante el incumplimiento de las bases de ejecución 20 y 26 relacionadas con la tramitación de los gastos, a efectos de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 189.1 del TRLHL y 59.1 RDP, la justificación del gasto se ha efectuado por medio de un informe o memoria acreditativa de la real y efectiva celebración de los eventos relacionados con este gasto. (Apartado III.3).”

Penúltimo y último párrafo de la página 55 y primero de la 56, del informe provisional para alegaciones:

Donde dice:

“- No constan facturas o documentos justificativos del gasto, en contra de lo previsto por el artículo 189.1 del TRLHL y 59.1 RDP, que establecen como requisito previo al reconocimiento de la obligación y a la ordenación del pago, la acreditación documental de la realización de la prestación o derecho del acreedor (adicionalmente se incumple la regla 87 de la INCL y las bases de ejecución 20 y 26 relacionadas con la tramitación de los gastos). Previamente, no consta la existencia de propuesta o autorización del gasto, de conformidad con el artículo 54 del RDP, ni acto administrativo por el que se acuerde el mismo. Por el contrario, constan unos documentos con la denominación de “nominillas de los expositores de animales” donde se relacionan con nombres, apellidos (en un caso sin especificar) y DNI (dos de ellos coincidentes, y uno sin especificar la letra) un conjunto de terceros, señalándose el total que les corresponde percibir en concepto de dietas, portes y otros, y, a continuación, se

aportan “recibís” o documentos por los que los terceros relacionados acreditan la percepción de las cantidades correspondientes; no obstante, como se ha señalado, este procedimiento no resulta de aplicación.

- En relación con los terceros a los que se refiere el párrafo anterior, salvo en 7 casos de un total de 55, no figuran dados de alta en el registro de terceros del sistema de información contable en contra de lo previsto por la Regla 11.3.g), figurando, por el contrario, en los documentos contables relacionados con la operación un tercero genérico ficticio o no identificable.”

Debe decir:

“-Previamente, no consta la existencia de propuesta o autorización del gasto, de conformidad con el artículo 54 del RDP, ni acto administrativo por el que se acuerde el mismo. Por el contrario, constan unos documentos con la denominación de “nominillas de los expositores de animales” donde se relacionan con nombres, apellidos (en un caso sin especificar) y DNI (dos de ellos coincidentes, y uno sin especificar la letra) un conjunto de terceros, señalándose el total que les corresponde percibir en concepto de dietas, portes y otros, y, a continuación, se aportan “recibís” o documentos por los que los terceros relacionados acreditan la percepción de las cantidades correspondientes; no obstante, como se ha señalado, este procedimiento no resulta de aplicación. En relación con estos terceros, salvo en 7 casos de un total de 55, no figuran dados de alta en el registro de terceros del sistema de información contable en contra de lo previsto por la Regla 11.3.g), figurando, por el contrario, en los documentos contables relacionados con la operación un tercero genérico ficticio o no identificable.

Como consecuencia de lo señalado en los párrafos anteriores, teniendo en cuenta la irregularidad del procedimiento tramitado y el incumplimiento de lo previsto en las bases de ejecución 20 y 26 relacionadas con la tramitación de los gastos, la justificación del gasto que sirve de soporte para el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago, según previsión de los artículos 189.1 del TRLHL y 59.1 RDP, y por medio de la que se acredita documentalmente la prestación de los servicios y el derecho de los acreedores, se efectúa por medio de un informe o memoria acreditativa de la real y efectiva celebración de los eventos relacionados con este gasto.”

## ALEGACIÓN SEXTA:

### Párrafo de referencia (página 86)

#### IV. CONCLUSIONES

##### E.- SOBRE EL ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES

### Alegación realizada:

**Conclusión 44)** referida a que en los cálculos del Ahorro Neto efectuados para la solicitud de autorización de la operación de crédito a largo plazo concertada en el ejercicio 2013, por 2.150.000 euros, se incumple lo previsto por el artículo 53 del TRLHL. Este parámetro, correctamente calculado, pasaría a ser negativo y la operación de crédito no debió formalizarse atendiendo a lo establecido por el Real Decreto-Ley 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

**Esta circunstancia no fue tenida 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.**

- AHORRO NETO

El artículo 53.1 del T.R.L.H.L. determina que se entiende por ahorro neto de las entidades locales la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

Teniendo en cuenta los datos del estado de ejecución de ingresos y gastos del año 2012.

LIQUIDACIÓN DE GASTOS	
CAPÍTULOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
CAPÍTULO 1	5.801.039,51
CAPÍTULO 2	5.206.485,59

CAPÍTULO 3	232.725,06
CAPÍTULO 4	785.696,11
CAPÍTULO 6	757.486,61
CAPÍTULO 7	249.910,26
CAPÍTULO 9	607.929,46
TOTAL	13.641.272,60
<b>LIQUIDACIÓN DE INGRESOS</b>	
CAPÍTULOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS
CAPÍTULO 1	4.815.317,33
CAPÍTULO 2	89.870,34
CAPÍTULO 3	3.745.877,64
CAPÍTULO 4	3.887.972,45
CAPÍTULO 5	1.097.844,68
CAPÍTULO 6	0,00
CAPÍTULO 7	664.572,07
CAPÍTULO 9	3.040.011,31
TOTAL	

El artículo 53.1 del T.R.L.H.L. establece que la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, así como de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

La anualidad teórica de amortización es:

PRÉSTAMO	IMPORTE
A.T.A. PRÉSTAMOS ANTERIORES	1.120.668,99
A.T.A. PRÉSTAMO 2.150.000 €	221.511,79
TOTAL.....	1.342.180,78

Calculamos el ahorro neto:

CONCEPTO	IMPORTE
+ DERECHOS LIQUIDADOS (CAP. 1-5)	13.636.882,44
- OBLIGACIONES RECONOCIDAS (CAP.1, 2 Y 4)	11.793.221,21
= AHORRO BRUTO SIN AJUSTES	1.843.661,23
-INGRESO NO RECURRENTE (CANON DE AGUA)	993.750,00

+OBLIGACIONES RECONOCIDAS DERIVADAS DE INCORPORACIÓN DE REMANENTES DE CRÉDITO o FINANCIADAS CON EL PRÉSTAMO PARA PAGAR A PROVEEDORES* (CAPÍTULO II)	492.741,11
= AHORRO BRUTO CON AJUSTES	1.342.652,34
- ANUALIDAD TEÓRICA DE AMORTIZACIÓN	1.342.180,78
= AHORRO NETO POSITIVO	471,56

Por lo tanto, el ahorro neto es positivo (+471,56 €).

Al ahorro bruto sin ajustes el Ayuntamiento le aplicó dos ajustes:

El primero relativo a los ingresos no recurrentes (canon de agua) establecido en la Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 establece que modifica *el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y establece que para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios*".

La realización de este ajuste está prevista en la legislación ya que el ahorro neto del ejercicio tiene que reflejar el mismo sin tener en cuenta los ingresos extraordinarios que se pueden producir en un año, ya que de no hacerse así se estaría sobrevalorando el ahorro neto.

\* El segundo ajuste realizado está basado en lo establecido en el artículo 53.1 del TRLHL que señala que en el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería. Este ajuste señala que cuando un Ayuntamiento utilice el remanente líquido de tesorería- ahorro generado años anteriores y por lo tanto un recurso extraordinario- para financiar gasto corriente, estas obligaciones no se incluyen en el cálculo del ahorro neto, ya que si no se hiciera este ajuste se estaría infravalorando el ahorro neto.

En el año 2012 el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, obligó a los Ayuntamientos a pagar las facturas pendientes de pago a 31 de diciembre de 2011 teniendo que imputar al ejercicio 2012 las facturas pendientes de aprobar en ejercicios anteriores. Estas facturas pendientes de reconocer y pagar fueron financiadas con un recurso extraordinario, el préstamo para pagar a proveedores que permitió financiar gasto corriente. Por analogía con el ajuste contemplado en el

artículo 53.1 del TRLHL que señala que en el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas financiadas con remanente líquido de tesorería (ingreso extraordinario) la Intervención municipal considera que en el cálculo del ahorro neto del ejercicio 2012 no se deben tener en cuenta las obligaciones reconocidas en el año 2012 de ejercicios anteriores y financiadas con el préstamo para pagar a proveedores por aplicación del Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero (ingreso extraordinario), ya que si no se hace este ajuste se estaría infravalorando el ahorro neto.

La Intervención municipal entiende que para que las obligaciones reconocidas se correspondan con las reconocidas en el ejercicio 2012 por gastos imputables al mismo hay que practicar dos ajustes:

- Incrementar el importe de las obligaciones reconocidas en el año 2012 con las operaciones pendientes de aplicar a presupuesto (OPAs) generadas en 2012 y que fueron aplicadas al ejercicio 2013 previo Reconocimiento extrajudicial de crédito.
- Reducir este importe en la OPAs aplicadas en 2012 cuyas obligaciones asociadas procedían de gastos generados en 2011 y anteriores y que fueron aplicadas al ejercicio 2012 previo reconocimiento extrajudicial financiado con los préstamos procedentes del Plan de Pago a Proveedores.

Con este ajuste el ahorro neto de ejercicio 2012 es positivo.

La aplicación al presupuesto de 2012, obligatoria en virtud del artículo 10.5 del Real Decreto Ley 4/2012, de las obligaciones registradas en la cuenta “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” se contabilizó una vez tramitado, en su caso, el correspondiente expediente de modificación de créditos y la Intervención municipal consideró que estas facturas no se debían tener en cuenta al calcular el ahorro neto del ejercicio 2012 si se pretende que el mismo refleje la imagen fiel de la situación del mismo en el año 2012. Este ajuste está basado en la aplicación del principio de devengo del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) que implica la imputación de cualquier gasto efectivamente realizado con independencia del momento en que se decida su imputación presupuestaria (Guía para la determinación de la Regla de Gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012, Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para las Corporaciones Locales.- Puntos 1.7 y 1.12). La no realización de estos ajustes, aplicando literalmente el artículo 53.1 del TRLHL, permitiría a los Ayuntamientos cambiar las cifras de su ahorro neto real, no aprobando en el ejercicio que le interese determinadas facturas para incrementar contablemente y de forma fraudulenta, su ahorro neto.

Estos ajustes sí debieron ser tenidos 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 que autorizó la mencionada operación.

### **Contestación a la alegación:**

Por medio de la alegación se justifica la aplicación del ajuste sobre el ahorro neto por analogía con el previsto en el artículo 53.1 del TRLHL, según consideración de la Intervención municipal. Sin embargo, debe señalarse que no cabe esta interpretación analógica, pues el ajuste previsto legalmente responde a una naturaleza propia y específica, no equiparable, derivada de la técnica presupuestaria y contable, que no tiene que ver con el carácter extraordinario del ingreso, sino con el hecho de que el Remanente de tesorería es un recurso financiador de modificaciones de crédito que a diferencia de los gastos que financia, que dan lugar al reconocimiento de obligaciones, no da lugar a la liquidación de derechos presupuestarios.

Por lo señalado, no se admite la alegación formulada dado que no desvirtúa el contenido del Informe.

## **ALEGACIONES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE BENAVENTE (ZAMORA).**

El día 30 de diciembre de 2015 ha tenido entrada en esta Dirección General un escrito del presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León mediante el cual se remite el informe provisional relativo a la “Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Benavente (Zamora)”, a fin de que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes al apartado III.5.3.2 y a la conclusión 44 del informe.

### **ALEGACIÓN:**

#### **Párrafos de referencia (páginas 74, 75 y 86)**

#### **III.5.3.2.ENDEUDAMIENTO FINANCIERO Y IV.CONCLUSIÓN 44**

#### **Alegación realizada:**

En el apartado III.5.3.2 del informe provisional se explica lo siguiente (los subrayados no se encuentran en el original):

*El 30 de septiembre de 2013 se formaliza una operación de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, por 2.150.000 €.*

*Esta operación derivó de la inversión imprevista necesaria para hacer frente a la reparación derivada del derrumbe de Los Cuestos de la Mota junto a otras inversiones previstas y requirió autorización del órgano de tutela financiera de la Junta de Castilla y León...*

*...en la comprobación del...Ahorro Neto se ha observado que en los cálculos del informe de Intervención se incluye un ajuste por obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de créditos del Capítulo II. ...el artículo 53 del TRLHL prevé este ajuste para el caso en que la modificación se haya financiado con remanente líquido de tesorería, lo que no pudo suceder en el ejercicio 2012 teniendo en cuenta que el RTGG a 31 de diciembre de 2011 resultaba de carácter negativo. Con ello, el ajuste practicado sería improcedente...y situaría el Ahorro Neto en una cifra negativa de -492.269,55 € en lugar de los +471,56 € calculados a efectos de la formalización del crédito.*

*...el ayuntamiento de Benavente no debió formalizar este crédito según lo establecido en la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre...Esta 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.*

En la conclusión 44 del informe provisional se reitera el texto subrayado.

Con respecto a lo anterior, se formulan las siguientes alegaciones.

Con fecha 16 de octubre de 2013, la consejera de Hacienda, en el ejercicio de las competencias recogidas en el artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, y en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, autorizó al Ayuntamiento de Benavente para concertar la operación de crédito a la que se refiere el informe provisional del Consejo de Cuentas.

La letra m) del artículo 6 del Decreto 31/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda (vigente en el año 2013) establece que le corresponde a la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica la siguiente competencia:

*El estudio, informe y propuesta de normas de financiación de las entidades locales y la dirección y coordinación de las actuaciones relativas al ejercicio de la tutela financiera de los entes locales de la Comunidad.*

En el ejercicio de esta competencia, la Dirección General solicitó al Ayuntamiento de Benavente la documentación precisa para comprobar el cumplimiento de los requisitos legales para la autorización del crédito y formó el expediente administrativo relativo a esta autorización. Fruto del análisis de la documentación que consta en el expediente, la Dirección General emitió informe el día 15 de octubre en el que se propone a la consejera de Hacienda la autorización de la operación. Este informe se contiene la siguiente referencia al Ahorro Neto del ejercicio 2012:

## **2. Limitaciones establecidas por la normativa legal vigente para la autorización.**

### ***2.2 Liquidación del ejercicio 2012 con ahorro neto positivo.***

*Normativa aplicable:*

Disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013:

*Las entidades que presenten ahorro neto negativo...no podrán concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo.*

*Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto...se deducirá del importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.*

Por otra parte el artículo 53.1 del texto refundido establece que:

*“en el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería”.*

Situación del Ayuntamiento de Benavente: *Según certificado expedido por el Interventor del Ayuntamiento de Benavente con fecha 20 de septiembre de 2013 el ahorro neto asciende a un importe positivo de 471,56€, por tanto, al ser positivo no impide la solicitud de la operación de endeudamiento.*

A juicio de esta Dirección General, los órganos de tutela financiera en el ejercicio de la competencia que les atribuye el artículo 53 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de acuerdo con la normativa reguladora (básicamente, el apartado 7 del artículo 53 citado y el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria) tienen facultades para recabar la información contable y económico-financiera que consideren oportuna para comprobar el cumplimiento de los requisitos legales y la oportunidad de la concesión de la autorización.

Sin embargo, la normativa aplicable no otorga a los órganos de tutela financiera la competencia para fiscalizar la actividad económico-financiera de las entidades locales y, en su caso, corregir las actuaciones realizadas por el órgano de control interno de la entidad.

Por lo tanto, la propuesta formulada por la Dirección General se realizó atendiendo a la información certificada por el órgano de control interno del Ayuntamiento de Benavente.

Como consecuencia de lo anterior, se propone añadir al texto del apartado III.5.3.2 y de la conclusión 44 del informe provisional el texto que se indica en negrita:

- Esta 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, **por cuanto el importe del Ahorro Neto certificado por el secretario del Ayuntamiento fue de +471,56 €**

#### **Contestación a la alegación:**

**Por la alegación formulada se señala que la autorización concedida se basó en la información certificada por el órgano de control interno del Ayuntamiento, siendo esta el Informe de la Intervención municipal. Sin embargo, debe considerarse que el apartado 7 del artículo 53 del TRLHL señala, en su segundo párrafo, que para el otorgamiento de la autorización se atenderá a la situación económica de la entidad, deducida al menos de los**

análisis y de la información contable. Entre la misma, se encuentra aquella relacionada con el ahorro neto a que se refiere el apartado 1 del propio artículo 53. En esta línea, la Guía para la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de autorización de endeudamiento competencia de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en sus diversas actualizaciones (última de ellas: 22/02/2012), se refiere, en su apartado 2.DOS, a la competencia para la autorización *“deducida de los estados financieros de la entidad peticionaria”* y en su apartado 6.UNO, en relación a las circunstancias a tener en cuenta en la autorización, a la *“situación económica del peticionario deducida del análisis e información contable”*.

Por lo señalado, cabe considerar que deben ejercerse las facultades de comprobación sobre la información contable y económico-financiera por parte del órgano autorizante del crédito, y que la propia alegación reconoce, de forma que se otorgue un alcance y se dé un contenido a tales actuaciones de comprobación. En el caso del ahorro neto, debe verificarse la liquidación de gastos e ingresos corrientes, el cálculo de la anualidad teórica de amortización así como los ajustes derivados, por una parte, de ingresos de los capítulos 1 a 5 afectados a operaciones de capital y extraordinarios, y, por otra, de la existencia de obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de créditos financiadas con remanente de tesorería.

En todo caso, si bien en virtud de lo expuesto, la alegación formulada no desvirtúa el contenido del Informe, se estima oportuno modificar la redacción de la conclusión 44, matizándola de la siguiente forma:

**Conclusión 44:**

**Donde dice:**

**“En los cálculos del Ahorro Neto efectuados para la solicitud de autorización de la operación de crédito a largo plazo concertada en el ejercicio 2013, por 2.150.000 €, se incumple lo previsto por el artículo 53 del TRLHL. Este parámetro, correctamente calculado, pasaría a ser negativo y la operación de crédito no debió formalizarse atendiendo a lo establecido por el Real Decreto-Ley 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.**

**Esta circunstancia no fue tenida 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.**

**(Apartado III.5.3.2).”**

**Debe decir:**

**“En los cálculos del Ahorro Neto efectuados en el Informe de la Intervención para la solicitud de autorización de la operación de crédito a largo plazo concertada en el ejercicio 2013, por 2.150.000 € se incumple lo previsto por el artículo 53 del TRLHL. Este parámetro, correctamente calculado, pasaría a ser negativo y la operación de crédito no debió formalizarse atendiendo a lo establecido por el Real Decreto-Ley 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Esta 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.**

**(Apartado III.5.3.2).”**

Palencia, a 3 de marzo de 2016

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry