



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Fiscalización de la actividad de publicidad y comunicación institucional desarrollada por los municipios de 75.000 a 100.000 habitantes

(El Ejido, Roquetas de Mar, El Puerto de Santa María, Chiclana de la Frontera, San Fernando, Mijas, Fuengirola y Vélez-Málaga)

Ejercicio 2014

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2015 un informe denominado “Fiscalización de la actividad de publicidad y comunicación institucional desarrollada por los municipios de 75.000 a 100.000 habitantes”.

El objetivo general perseguido con la presente actuación es concluir acerca de determinados aspectos de la gestión, del registro contable y de la determinación del gasto, así como de la actividad desarrollada en la contratación de los servicios o suministros relacionados con los gastos sujetos a fiscalización.

El ámbito subjetivo de la presente fiscalización se extiende a los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, El Ejido, El Puerto de Santa María, Fuengirola, Mijas, Roquetas de Mar, San Fernando y Vélez-Málaga; todos ellos cuentan con una población comprendida entre los 75.000 y 100.000 habitantes, que representa el 8,03% del total de la población andaluza en 2014.

A estos ayuntamientos habría que añadir veintiocho entidades íntegramente dependientes, de las que diez son organismos autónomos, dieciocho son sociedades mercantiles y una fundación. En estas entidades, el alcance del trabajo desarrollado se ha centrado en la determinación del gasto realizado en actividades publicitarias y de comunicación institucional.

Las conclusiones y recomendaciones más relevantes alcanzadas con la elaboración del presente informe, se exponen a continuación:

Gestión de los gastos de publicidad y de comunicación institucional

Los ayuntamientos analizados no disponen de unidades, departamentos o servicios encargados de planificar, gestionar y coordinar las actividades publicitarias y de comunicación institucional que se desarrollan en la Corporación.

No obstante, todos ellos cuentan con departamentos o unidades que, bajo distintas denominaciones (gabinetes de prensa, de alcaldía, de comunicación), desarrollan determinadas funciones relacionadas con la actividad fiscalizada, entre las que se citan: la relación con los medios de comunicación, la puesta a disposición de la información institucional, la organización de ruedas de prensa, el seguimiento y análisis de la prensa diaria, la elaboración de notas de prensa y comunicados, la elaboración y seguimiento del plan de medios y actualización del sitio web.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En la conformación de estas unidades o departamentos, a excepción del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, en el que todos sus empleados son funcionarios de carrera, destaca el predominio de la relación de carácter eventual, que en El Ejido, El Puerto de Santa María, Mijas y San Fernando alcanza a la totalidad de los empleados, dándose a entender que todas las tareas que se realizan son de estricta confianza política o de asesoramiento especial, lo que no se correspondería con la naturaleza de las actividades que dicen desarrollar.

En el Ayuntamiento de Chiclana, de los cinco empleados en los gabinetes de prensa y alcaldía, cuatro son eventuales y el otro laboral; y en Fuengirola, de los tres empleados en el gabinete de prensa, dos son eventuales y el otro laboral indefinido.

Los ayuntamientos examinados deberían tener en cuenta que el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril EBEP, reserva este tipo de relación de carácter eventual para la realización de funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, por lo que su utilización debería quedar exclusivamente circunscrita a este tipo de tareas, sin que quepa recurrir a esta figura para el desarrollo de actividades ordinarias de gestión, de carácter técnico o la realización de funciones de carácter permanente dentro de la organización administrativa de los ayuntamientos.

El Ayuntamiento de Vélez-Málaga no ha facilitado información del tipo de relación laboral y de la categoría o grupo profesional que tiene el empleado del gabinete de prensa.

Las campañas publicitarias realizadas en los municipios examinados, básicamente, están relacionadas con la promoción turística, económica, la difusión de actividades culturales, deportivas o sociales, así como otras desarrolladas con motivo de determinadas fiestas locales o nacionales.

Registro contable y determinación del gasto en publicidad y comunicación institucional

Registro Presupuestario

Todos los ayuntamientos analizados, excepto el de El Ejido, registran parte de los créditos destinados a gastos de publicidad y comunicación institucional en el subconcepto económico-presupuestario adecuado (226.02 "publicidad y propaganda").

El Ayuntamiento de El Ejido debe introducir en su presupuesto el subconcepto económico mencionado, para que los créditos aparezcan lo más adecuadamente clasificados, de acuerdo con su naturaleza económica.

No obstante, el trabajo desarrollado ha puesto de manifiesto, en todos los casos, el registro presupuestario de un volumen importante de créditos destinados a estas finalidades (impresión de folletos, cartelería, patrocinios, servicios y otro material necesario para la realización de campañas) en conceptos y subconceptos económicos, distintos al inicialmente previsto de acuerdo la naturaleza económica y finalidad del gasto.

Esta circunstancia que puede explicarse por la dificultad presente, en determinados casos, de hacer concordar la finalidad y naturaleza del gasto con la terminología y descripciones que se contienen en la Orden EHA/ 3565/2008 de 3 de diciembre que aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, no debe servir de excusa para que los ayuntamientos incrementen el cuidado necesario para un mejor cumplimiento del principio de especialidad, en su vertiente cualitativa.

El siguiente cuadro recoge el importe total del gasto presupuestario registrado por cada ayuntamiento en actividades publicitarias y de comunicación institucional, distinguiendo entre el recogido en el subconcepto 226.02 “publicidad y propaganda” y el que se encuentra en el resto de la codificación económica del presupuesto.

Gasto presupuestario PCI					(€)
Ayuntamiento	OR Subconcepto 226.02 "publicidad y propaganda"	OR PCI resto codificación económica	Total OR PCI	% OR Subconcepto 226.02 / Total OR PCI	
Chiclana de la Frontera	484.552,30	54.172,47	538.724,77	89,94%	
El Ejido	-	229.966,10	229.966,10	0,00%	
El Puerto de Santa María	117.730,25	279.595,00	397.325,25	29,63%	
Fuengirola	168.482,03	1.184.100,16	1.352.582,19	12,46%	
Mijas	277.700,44	2.533.687,14	2.811.387,58	9,88%	
Roquetas de Mar	387.006,69	102.195,62	489.202,31	79,11%	
San Fernando	11.180,40	191.682,12	202.862,52	5,51%	
Vélez-Málaga	58.236,97	230.727,96	288.964,93	20,15%	

Registro contable en el ámbito económico-patrimonial

Todos los ayuntamientos examinados, excepto Fuengirola, recogían el gasto registrado en el subconcepto económico-presupuestario 226.02 “publicidad y propaganda” en la cuenta 627 “publicidad, propaganda y relaciones públicas” de su cuenta de Resultado Económico-Patrimonial.

El Ayuntamiento de Fuengirola corrigió la situación durante los trabajos de campo con la introducción de la mencionada cuenta en su contabilidad económico-patrimonial.

No obstante, el saldo final de la cuenta 627 “Publicidad, propaganda y relaciones públicas”, en ningún caso, refleja adecuadamente la totalidad del gasto realizado en actividades publicitarias y de comunicación institucional, pues en ella no se recoge el resto del gasto presupuestario registrado en otros conceptos y subconceptos económicos del presupuesto.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, El Ejido, El Puerto de Santa María y San Fernando, se deben revisar los enlaces entre la contabilidad presupuestaria y económico-patrimonial, al comprobarse que en la cuenta 627 “publicidad, propaganda y relaciones públicas” se recogen las obligaciones reconocidas en otros conceptos y subconceptos presupuestarios distintos del 226.02 “publicidad y propaganda” y 226.01 “Atenciones protocolarias”.

Determinación del gasto consolidado

El siguiente cuadro recoge el gasto en actividades publicitarias y de comunicación institucional que se ha determinado, correspondiente a cada ayuntamiento y a sus entidades dependientes; así como el valor del indicador de dicho gasto por habitante.

Gasto consolidado				(€)
Ayuntamiento	Gasto total	Gasto/habitante	Gasto/habitante ajustado	
Chiclana de la Frontera	580.140,03	7,05	7,05	
El Ejido	248.575,59	2,95	2,95	
El Puerto de Santa María	702.665,87	7,92	7,92	
Fuengirola	1.375.624,29	18,13	3,52	
Mijas	2.821.970,36	36,4	8,59	
Roquetas de Mar	498.696,81	5,44	5,44	
San Fernando	304.642,31	3,16	3,16	
Vélez-Málaga	302.345,03	3,89	3,89	

Los mayores valores, que corresponden a los Ayuntamientos de Fuengirola y de Mijas, se explican por haberse considerado, a efectos de la fiscalización, como gastos de publicidad y de comunicación institucional la totalidad de transferencias realizadas por estos ayuntamientos a Fuengirola Televisión, en el primer caso, y a Mijas Comunicación SA, en el segundo.

Descontando el efecto de estas transferencias, el gasto por habitante en Fuengirola ascendería a 3,52 € y en Mijas a 8,59 €/hab.

Contratación de servicios de publicidad y comunicación institucional

Los ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, Fuengirola, Mijas y Roquetas de Mar son los únicos que han hecho uso de procedimientos abiertos para la contratación de servicios publicitarios.

En los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, El Ejido, San Fernando y Vélez-Málaga, gran parte de la actividad se articula mediante contrataciones menores.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Las deficiencias observadas en la planificación de estas actividades junto al volumen de crédito ejecutado mediante este procedimiento, revelan el margen de mejora que tienen esas entidades en la determinación y programación de estas necesidades, al menos, de aquéllas que tengan un carácter previsible y repetitivo, con el objetivo de que las contrataciones que se vayan a realizar aseguren una utilización eficiente de los fondos públicos y un mejor respeto a los principios inspiradores de la contratación pública.

En los expedientes de contratación menor examinados, correspondientes a los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, Fuengirola, Mijas, Roquetas de Mar, Vélez-Málaga, El Ejido (a excepción de uno) y San Fernando (en siete de veinte), no hay constancia de que se cursen invitaciones a otros proveedores.

Esta práctica aunque no resulte obligatoria, dadas las notas de simplificación y agilidad con las que aparece configurado este procedimiento en la normativa, permitiría sobre todo en contrataciones de determinada cuantía no renunciar de ante mano a la oferta económica más ventajosa y asegurar el cumplimiento de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la salvaguarda de la libre competencia.

Ninguno de los ayuntamientos en los que se ha constado la existencia de contratos por un importe superior a 30.000 € (Fuengirola, Mijas, Roquetas de Mar y San Fernando), remitieron esa información al Parlamento de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 6/2005 Reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

En Chiclana de la Frontera uno de los expedientes de contratación menor examinado consistió en la inserción de un suplemento para la feria, denominado “logros”, mediante el cual se publicitaban diversas acciones municipales: *“la aprobación inicial del PGOU, la nueva solicitud de concesión para recuperar el poblado de Santi-Petri, la candidatura de Chiclana Ciudad Europea del Deporte, la congelación de impuestos, la bajada progresiva del IBI, las ayudas a familias numerosas y el aumento hasta cuadruplicar las ayudas concedidas en servicios sociales”*.

Se considera, de acuerdo con el carácter básico del artículo 4 de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, que esta inserción publicitaria vulneraría el ámbito de la prohibición relativa a *la promoción o contratación de campañas institucionales de publicidad y comunicación que tengan por finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados*.

En El Puerto de Santa María gran parte de la actividad contractual de los servicios de publicidad y de comunicación institucional se canaliza a través del convenio suscrito, en 2009, con el Puerto de Santa María Global SLU, en virtud del cual se establece el marco general de la encomienda con la que se pretende desarrollar las funciones que tiene legalmente asignadas la Corporación, en materia de comunicación e información.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El Ayuntamiento debe revisar el diseño y aplicación de este procedimiento, por las siguientes razones:

- En el convenio no se precisan qué actuaciones publicitarias o de comunicación institucional se canalizan a través de la encomienda y cuáles no. Se ha podido comprobar que no todas las áreas municipales realizaban encargos concretos al amparo del mencionado convenio, siendo las de Turismo y Nuevas Tecnologías las que más recurren a dicho instrumento.

Del análisis de la documentación aportada en una muestra de pedidos cursados por la sociedad, en cumplimiento de los encargos recibidos del Ayuntamiento, se destacan las siguientes observaciones:

- Las órdenes de prestación de servicios o suministros que realizan las Áreas municipales a la sociedad no se encuentran valoradas, y en ellas generalmente el servicio o suministro solicitado aparecía expresado de modo genérico, lo que dificulta el conocimiento claro del objeto del encargo.

- En estas órdenes tampoco aparecen expresados los motivos que justifican que el encargo se realice a la sociedad municipal en vez de llevarse a cabo con los medios propios de la Corporación.

- El sistema de retribución de la encomienda no aparece recogido ni en los estatutos de la SSMM, ni en el convenio. No obstante, se observa que la sociedad carga en las facturas que presenta mensualmente al Ayuntamiento una serie de gastos generales, cuyo porcentaje, en los casos analizados, oscila entre el 16,15% y el 13,36%.

En el Ayuntamiento de Fuengirola la propuesta elaborada, por el Delegado del Área de Turismo y Eventos, con motivo del expediente de contratación relativo a la publicidad en televisiones para la promoción turística a nivel nacional, no se justifican los motivos por los que se seleccionan los ámbitos territoriales de Sevilla, Jaén y Madrid.

En un contrato de patrocinio de un concierto de música, al margen de una alusión genérica al afán del municipio en la promoción de grandes eventos, no se precisan los parámetros o elementos que se tuvieron en cuenta para determinar el montante de la aportación económica realizada por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Roquetas de Mar suscribió, en julio de 2014, un convenio de colaboración con una persona jurídica privada para llevar a cabo determinadas acciones encaminadas a la promoción turística del municipio en los principales mercados turísticos emergentes consumidores de turismo, como son los países del este, países nórdicos y Holanda, por un importe de 48.400 € (IVA incluido).

En este negocio jurídico, formalizado, al que las partes acordaron denominar convenio de colaboración, se observa una prestación de servicios a cambio de un precio cierto, lo que evidencia su carácter contractual, habiéndose obviado en su tramitación los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como la necesidad de someter dicho expediente a la normativa de contratación pública.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En este ayuntamiento en cuanto al contrato menor de servicios para la cobertura informativa y difusión mediática de las actividades desarrolladas por la Concejalía de Cultura para el periodo enero a diciembre de 2014, por un importe de 13.748,88 € (IVA incluido), se destaca lo siguiente:

El examen de los registros contables de 2014 evidencia el reconocimiento de obligaciones al mismo proveedor, por igual concepto e importe, correspondiente al gasto del mes de diciembre de 2013. La entidad no ha remitido información acerca del momento a partir del cual se inició esta relación contractual, lo que permitiría considerar un posible fraccionamiento del objeto del contrato, al tratarse de una necesidad permanente que se ha cubierto mediante encadenamientos de contratos menores.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.