



DIRECTRICES TÉCNICAS

**Fiscalización de la gestión de la policía local en municipios con
una población entre 50.000 y 100.000 habitantes**

Ejercicio Fiscalizado 2016

(SL 03/2017)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, ha incluido en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2017 un informe denominado *“Fiscalización de la gestión de la policía local en municipios con una población entre 50.000 y 100.000 habitantes”*.

Con esta fiscalización la Cámara de Cuentas retoma el análisis del servicio de policía local (en adelante SPL), iniciado con la actuación SL 07/2000 denominada *“Fiscalización operativa de las dotaciones y costes de la Policía Local en los Ayuntamientos capital de Provincia”*.

La policía local es un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyos miembros en el ejercicio de sus funciones tienen el carácter de agentes de la autoridad.

Estas notas determinan que los miembros del SPL se integren en la administración especial, servicios especiales de las corporaciones locales. Como funcionarios públicos, en este caso locales, están sujetos al régimen general de la función pública y al resto de normativa que con carácter específico se encuentre vigente.

En general, el SPL desarrolla sus funciones dentro del ámbito municipal, salvo situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

Las funciones que ejercen, previstas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), son las siguientes:

- a) Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

DIRECTRICES TÉCNICAS

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

La Cámara de Cuentas de Andalucía está habilitada para realizar la presente fiscalización, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1/1988, de 17 marzo.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

La fiscalización que se va a desarrollar, centrada en la gestión de los recursos humanos adscritos al servicio, es de cumplimiento de legalidad lo que supone llevar a cabo una verificación independiente que trate de determinar si la entidad cumple o no, en todos los aspectos significativos, con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, que se han identificado como marco legal de referencia.

La fiscalización que se ha diseñado en función del objetivo, el alcance y los procedimientos de obtención de evidencia que se definen, proporciona una seguridad razonable sobre la existencia o no de incorrecciones materiales e incumplimientos significativos del marco normativo aplicable, que servirá de base para la formulación de una opinión.

La presente fiscalización se realizará conforme a las normas y directrices establecidas en ISSAI-ES 100 “Principios Fundamentales de Fiscalización del sector público”, ISSAI-ES 400 “Principios Fundamentales de la Fiscalización de cumplimiento” y ISSAI-ES 4000 “Directrices para la Fiscalización de cumplimiento.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general que se pretenden alcanzar con la presente fiscalización es el siguiente:

Emitir una opinión individualizada para cada ayuntamiento acerca de si las actuaciones y operaciones revisadas en el área de recursos humanos se han desarrollado sujetándose, en todos sus aspectos significativos, al marco normativo que resulta de aplicación a la entidad fiscalizada.

Además, se ofrecerá una visión comparada de aquellos elementos retributivos y condiciones laborales más significativas que inciden en la gestión de los recursos humanos adscritos a este servicio (complemento de destino, complemento específico, pluses de nocturnidad, festivos y turnicidad, régimen de turnos y cumplimiento de la jornada anual). Además, se completará esta visión con una batería de indicadores que se relacionan en el Anexo IV.

DIRECTRICES TÉCNICAS

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Ámbito subjetivo y temporal

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituyen los Ayuntamientos de Fuengirola, La Línea de la Concepción, Linares y Utrera.

El ejercicio fiscalizado será 2016, sin perjuicio de los procedimientos y comprobaciones que puedan aplicarse sobre actividades anteriores o posteriores al mencionado ejercicio, si éstas incidieran de forma significativa sobre la materia fiscalizada.

2.3.2. Ámbito objetivo o material

La materia objeto de fiscalización está constituida en general por las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la gestión de los recursos humanos adscritos al SPL por cada uno de los ayuntamientos que se van a examinar.

Los procedimientos de fiscalización seleccionados dependerán del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos por incumplimientos debidos a fraude o error, y se aplicarán sobre la información presupuestaria, contable o cualquier otra de distinta naturaleza que se considere necesaria para obtener evidencia suficiente y adecuada en la que sustentar la opinión sobre el cumplimiento de la legalidad.

3. CONOCIMIENTO DE LAS ENTIDADES

3.1. Naturaleza y objeto

Los municipios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), son entidades locales básicas de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Tienen personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

El artículo 25.2 de la LBRL, apartado f), recoge entre las materias que conforman el ámbito competencial propio el de la policía local, que se ejercerá en todo caso en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 20 del mismo texto legal atribuye la jefatura de este servicio al alcalde.

Los datos de población y de territorio de cada uno de los municipios seleccionados se exponen a continuación:

Municipio	Extensión (km ²)	Población total	Densidad población (hab/km ²)
Fuengirola	10,20	77.486	7.596,67
La Línea de la Concepción	26,00	63.278	2.433,77
Linares	197,50	58.829	297,87
Utrera	684,30	52.674	76,98

DIRECTRICES TÉCNICAS

3.2. Estructura organizativa de los Ayuntamientos

La estructura política de los ayuntamientos seleccionados, en el ejercicio 2016, es la que derivó del resultado de las elecciones municipales celebradas el 24 de mayo de 2015, y que se plasmó en las actas de las sesiones extraordinarias de constitución celebradas el 13 de junio de 2015, donde se nombraron a los distintos alcaldes.

La estructura organizativa de cada uno de los ayuntamientos seleccionados es la siguiente:

Municipio	Pleno	Junta de Gobierno Local	Comisiones Informativas
Fuengirola	Alcalde y 24 Concejales	Alcalde y 8 concejales	3 incluida la especial de cuentas
La Línea de la Concepción	Alcalde y 24 Concejales	Alcalde y 7 Concejales	5 incluida la especial de cuentas
Linares	Alcalde y 24 Concejales	Alcalde y 8 concejales	9 incluida la especial de cuentas
Utrera	Alcalde y 24 Concejales	Alcalde y 8 concejales	4 incluida la especial de cuentas

3.3. Presupuesto y liquidación

Los datos presupuestarios referidos a los créditos definitivos y obligaciones reconocidas netas de cada uno de los ayuntamientos seleccionados, en el ejercicio 2016, son los siguientes:

Fuengirola

CAPÍTULO	CRÉDITOS DEFINITIVOS (€)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (€)	PAGOS LÍQUIDOS (€)
1. Gastos de personal	34.345.053,41	30.356.582,47	30.353.645,69
2. Gastos en bienes y servicios	22.943.513,96	18.606.979,04	18.451.263,80
3. Gastos financieros	7.416.470,00	6.956.867,64	6.956.867,64
4. Transferencias corrientes	9.350.831,05	7.409.246,76	7.390.992,78
5. Fondo de contingencia	-	-	-
6. Inversiones reales	41.002.869,49	8.708.346,49	8.616.737,23
7. Transferencias de capital	45.000,00	-	-
8. Activos financieros	150.000,00	116534,08	116534,08
9. Pasivos financieros	19.715.900,00	18.563.865,45	18.563.865,45
TOTAL GASTOS	134.969.637,91	90.718.421,93	90.449.906,67

DIRECTRICES TÉCNICAS

La Línea de la Concepción

CAPÍTULO	CRÉDITOS DEFINITIVOS (€)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (€)	PAGOS LÍQUIDOS (€)
1. Gastos de personal	27.223.703,78	26.895.723,95	25.771.224,28
2. Gastos en bienes y servicios	14.185.029,66	13.003.160,42	11.874.095,30
3. Gastos financieros	13.425.761,51	12.727.222,52	12.368.062,58
4. Transferencias corrientes	2.923.152,97	2.654.431,28	2.324.890,10
5. Fondo de contingencia	111.000,00	-	-
6. Inversiones reales	37.751.448,51	980.532,02	473.848,78
7. Transferencias de capital	320.397,00	207.971,60	147.322,60
8. Activos financieros	1.242.000,00	-	-
9. Pasivos financieros	4.945.001,00	4.901.184,82	4.855.030,98
TOTAL GASTOS	102.127.494,43	61.370.226,61	57.814.474,62

Linares

CAPÍTULO	CRÉDITOS DEFINITIVOS (€)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (€)	PAGOS LÍQUIDOS(€)
1. Gastos de personal	16.190.263,26	15.131.375,40	15.131.375,40
2. Gastos en bienes y servicios	16.547.698,74	14.922.051,62	14.784.271,48
3. Gastos financieros	585.500,55	440.606,17	440.606,17
4. Transferencias corrientes	3.423.041,41	3.283.124,75	3.282.624,75
5. Fondo de contingencia	-	-	-
6. Inversiones reales	3.936.312,03	1.688.794,28	1.532.448,03
7. Transferencias de capital	354.851,57	292.556,43	292.556,43
8. Activos financieros	-	-	-
9. Pasivos financieros	4.942.000,00	4.938.461,21	4.938.461,21
TOTAL GASTOS (1 / 9)	45.979.667,56	40.696.969,86	40.402.343,47

DIRECTRICES TÉCNICAS**Utrera**

CAPÍTULO	CRÉDITOS DEFINITIVOS(€)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (€)	PAGOS LÍQUIDOS(€)
1. Gastos de personal	17.862.718,68	14.995.487,23	14.717.266,60
2. Gastos en bienes y servicios	15.673.257,51	12.654.559,49	10.984.775,11
3. Gastos financieros	231.231,04	152.769,46	152.769,46
4. Transferencias corrientes	3.698.267,04	2.688.088,72	2.584.574,64
5. Fondo de contingencia	-	-	-
6. Inversiones reales	21.816.068,84	3.993.243,23	3.768.161,02
7. Transferencias de capital	25.316,13	23.300,00	23.300,00
8. Activos financieros	248.199,13	248150	248.150,00
9. Pasivos financieros	8.468.430,77	7.268.667,90	7.268.667,90
TOTAL GASTOS	68.023.489,14	42.024.266,03	39.747.664,73

En el Anexo III se recogen otros estados integrantes de la liquidación presupuestaria de las entidades que se van a analizar correspondiente al ejercicio 2016.

3.4. Marco legal y regulatorio

En el Anexo I se detalla tanto el marco normativo general como el específico de las materias sujetas a revisión, que resultan aplicables a esta fiscalización.

3.5. Control Interno

El control interno se define como un conjunto de prácticas diseñadas, implementadas y mantenidas por los responsables de la entidad, destinadas a garantizar con una seguridad razonable, entre otros, el funcionamiento de la organización de acuerdo con la normativa de aplicación, una adecuada gestión, que los recursos disponibles se dedican al cumplimiento de los objetivos de la entidad y la fiabilidad de la información financiera o de otro tipo que emana de la organización.

La evaluación que se ha realizado del control interno hasta el momento se basa en el resultado de las siguientes actuaciones:

- Examen de los informes elaborados por la intervención u otros servicios (recursos humanos) que se incorporan en las fases de elaboración-aprobación y de liquidación del presupuesto.
- Análisis de las actas de Pleno y de la Junta de Gobierno Local del ejercicio 2016.
- Examen de los posibles reparos u otro tipo de informes formulados por la intervención en el ejercicio 2016.
- Examen de los posibles reconocimientos extrajudiciales de créditos aprobados en el ejercicio 2016, relacionados con gastos del SPL.
- Examen de la litigiosidad relacionada con el funcionamiento del SPL.

DIRECTRICES TÉCNICAS

4. INFORME A EMITIR

A continuación, se define la estructura de informe propuesta, tomando como base la GPF-OCEX 4001:

1. Introducción.
2. Responsabilidad del órgano de dirección / de gobierno de la Entidad en relación con el cumplimiento de la legalidad.
3. Responsabilidad del Órgano de Control Externo.
4. Informe de cumplimiento de legalidad
5. Recomendaciones (cuando corresponda).
6. Anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO DE TRABAJO

5.1. Equipo de auditoría

Consejero responsable: Enrique Benítez Palma.
Un Coordinador de Corporaciones Locales.

Personal del Departamento de Corporaciones Locales asignado a esta actuación específica, será:

- Un Responsable Técnico.
- Un Técnico de Auditoría.
- Un Administrativo.

5.2. Presupuesto de tiempos

La estimación de las horas disponibles para la realización del presente trabajo será la siguiente:

MES	AÑO	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR (1)	HORAS TÉCNICOS	HORAS ADMINISTRATIVO (2)	TOTAL HORAS
Noviembre	2017	15	105	52,5	105		
Diciembre	2017	14	98	49	81		
Enero	2018	18	126	52,5	116		
Febrero	2018	18	126	63	126		
Marzo	2018	19	133	66,5	7		
Abril	2018	18	126	63	103	7	
Mayo	2018	22	154	77	147		
Junio	2018	21	147	73,5	112		
Julio	2018	22	154	77	35		
Agosto	2018	21	147	49	98		
Septiembre	2018	20	140	17,5	70	7	
TOTAL		208	1.456	641	1.000	14	1.655

(1) La estimación de horas del auditor se ha calculado al 50%, al tener que simultanear la presente fiscalización con la SL 14/2017.

(2) Compagina esta tarea con otros informes del departamento y con la recepción de la información sobre la contratación de las Corporaciones locales, tanto la referida a las relaciones anuales como la prevista en el artículo 29 del TRLCSP.

DIRECTRICES TÉCNICAS

5.3. Calendario previsto

El calendario previsto para la presente actuación se detalla a continuación:

FASES	FECHAS
Inicio de la planificación	nov-17
Inicio de los trabajos de campo	feb-18
Finalización de la planificación (DT)	abr-18
Finalización de los trabajos de campo	jul-18
Elaboración del Borrador del Informe	ago-18
Entrega a la Consejero	sep-18

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO I

MARCO NORMATIVO

General

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (LRSAL)
- Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

Personal

- Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para La Reforma de la Función Pública.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local.

- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

Específica de policía local

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Ley 13/2001, de 11 de diciembre reguladora de la coordinación de las Policías Locales de Andalucía Ley 13/2001, de 11 diciembre.

- Decreto núm. 135/2003, de 20 de mayo, que desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía.

- Decreto núm. 93/2003, de 8 de abril, Homogeneización de medios técnicos de los Cuerpos de la Policía Local.

- Orden de 15 de abril 2009, que establece las características y diseño de los medios técnicos de los Cuerpos de la Policía Local.

- Decreto núm. 201/2003, de 8 de julio, que regula el Ingreso, promoción interna, movilidad y formación de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local.

ANEXO II**Obligaciones reconocidas en el programa 132 "Seguridad y Orden Público". Ejercicio 2016**

Ayuntamiento	OR Progr. 132			TOTAL OR (€)
	Capítulo 1 (€)	Capítulo 2 (€)	Capítulo 6 (€)	
Fuengirola	5.584.745,83	430.340,96	216.602,22	6.231.689,01
La Línea de la Concepción	5.054.723,51	192.650,82	36.452,51	5.283.826,84
Linares	3.693.188,34	51.216,51	23.525,04	3.767.929,89
Utrera	2.215.242,64	117.821,35	11.734,73	2.344.798,72

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO III

OTROS ESTADOS PRESUPUESTARIOS

1) RESULTADO PRESUPUESTARIO

Fuengirola

Conceptos	2016
DRN	93.960.915,16
ORN	90.718.421,93
Resultado presupuestario	3.242.493,23
Desviaciones negativas	2.656.783,10
Desviaciones positivas	5.859.413,26
Gastos financiados con R.T ^a	26.187.380,40
Resultado presupuestario ajustado	26.227.243,47

La Línea de la Concepción

Conceptos	2016
DRN	78.159.380,00
ORN	61.370.226,61
Resultado presupuestario	16.789.153,39
Desviaciones negativas	722.233,44
Desviaciones positivas	1.843.927,02
Gastos financiados con R.T ^a	-
Resultado presupuestario ajustado	15.667.459,81

DIRECTRICES TÉCNICAS

Linares

Conceptos	2016
DRN	49.371.545,08
ORN	40.628.079,79
Resultado presupuestario	8.743.465,29
Desviaciones negativas	1.087.282,62
Desviaciones positivas	6.021.749,09
Gastos financiados con R.Tª	-
Resultado presupuestario ajustado	3.808.998,82

Utrera

Conceptos	2016
DRN	49.517.797,76
ORN	42.024.266,03
Resultado presupuestario	7.493.531,73
Desviaciones negativas	2.962.401,86
Desviaciones positivas	8.061.890,05
Gastos financiados con R.Tª	4.477.669,52
Resultado presupuestario ajustado	6.871.713,06

DIRECTRICES TÉCNICAS

2) REMANENTE DE TESORERÍA

Fuengirola

	Ejercicio actual
0.Fondos líquidos	72.942.418,14
I. Remanente de Tesorería Total	102.260.771,70
II. Saldos de dudoso cobro	17.915.695,96
III. Exceso de financiación afectada	25.097.808,45
IV. Remanente de Tesorería para gastos generales	59.247.267,29

La Línea de la Concepción

	Ejercicio actual
0.Fondos líquidos	5.598.616,95
I. Remanente de Tesorería Total	53.786.495,63
II. Saldos de dudoso cobro	30.250.120,18
III. Exceso de financiación afectada	38.012.575,93
IV. Remanente de Tesorería para gastos generales	-14.476.200,48

Linares

	Ejercicio actual
0.Fondos líquidos	3.889.472,05
I. Remanente de Tesorería Total	15.340.096,52
II. Saldos de dudoso cobro	13.415.686,17
III. Exceso de financiación afectada	5.550.483,91
IV. Remanente de Tesorería para gastos generales	-3.626.073,56

Utrera

	Ejercicio actual
0.Fondos líquidos	19.564.450,19
I. Remanente de Tesorería Total	36.692.274,02
II. Saldos de dudoso cobro	12.053.364,83
III. Exceso de financiación afectada	17.246.953,72
IV. Remanente de Tesorería para gastos generales	7.391.955,47