



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) Ejercicio 2014**

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el plan de actuaciones del año 2015 la realización de un trabajo de fiscalización de diversas áreas del Ayuntamiento de Dos Hermanas.

El objetivo general de este informe de regularidad ha consistido en:

- a) Verificar que la gestión de los fondos públicos llevada a cabo por este ente local se ajusta a la legalidad vigente.
- b) Comprobar que la imputación presupuestaria y el tratamiento contable de las operaciones y hechos económicos derivados de dicha gestión se ha realizado conforme a los principios y normas contables aplicables al sector público, ámbito al que pertenece esta entidad local.

La auditoría se centra en el ejercicio económico del año 2014. Las principales conclusiones obtenidas de cada una de las áreas fiscalizadas son las siguientes:

#### **Organización municipal**

El Ayuntamiento aún no ha adaptado su estructura organizativa a la requerida para un municipio de gran población pese a que el 9 de octubre de 2013 el Pleno del Parlamento de Andalucía acordara la inclusión de Dos Hermanas en el régimen de organización de los municipios de gran población, establecido en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Dos Hermanas tiene un organismo autónomo (*el Patronato Municipal de Deportes*); tres empresas de titularidad íntegramente municipal a 31 de diciembre de 2014 (*Sociedad de Desarrollo Económico Municipal de Dos Hermanas, S.A. (DESADOS) -que se disuelve en 2015-, Apuesta Mutua Andaluza, S.A. y Parque Investigación y Desarrollo Dehesa de Valme, S.A.*); y tiene adscrita una institución sin ánimo de lucro (*Asociación Ciudades Andaluzas de Turismo del Caballo*).

El Patronato Municipal de Deportes (PMD) inicia su liquidación en el año 2014, quedando ultimada con efectos de 1 de enero de 2015. En su expediente de liquidación se han detectado diferencias entre la relación de trabajadores del año 2014 que detalla la Intervención en su informe de 17 de octubre de 2014, con un total de 175 empleados públicos, y la que se recoge en el documento denominado "*subrogación de personal del Patronato Municipal de Deportes en el Ayuntamiento de Dos Hermanas*", con un total de 168. La única coincidencia se produce en el número de trabajadores laborales fijos, que son 12.

No se han podido depurar ni conciliar tales diferencias, ni se ha podido conocer el número exacto de trabajadores del PMD que finalmente se han incorporado, con efectos 1 de enero de 2015, a la plantilla del ayuntamiento, al no haber facilitado la entidad local esta información.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Los trabajadores laborales indefinidos y los temporales fueron contratados por el PMD a través de un proceso de selección no sometido a la preceptiva convocatoria pública. Tampoco el ayuntamiento ha iniciado proceso alguno para regularizar tal situación.

Por tanto, con independencia de lo dispuesto en la correspondiente normativa laboral, el acceso de los trabajadores laborales indefinidos (127 según la relación de Intervención, 114 según el documento “subrogación de personal del Patronato Municipal de Deportes en el Ayuntamiento de Dos Hermanas”) al servicio de la Administración Local se ha realizado con incumplimiento de los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, tal y como requieren los arts. 55 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y los arts. 91 y 103 de la LBRL.

Así mismo, no ha quedado acreditado que el acceso de los trabajadores laborales temporales (36 según la relación de Intervención, 42 según el documento “subrogación de personal del Patronato Municipal de Deportes en el Ayuntamiento de Dos Hermanas”) al servicio de la Administración Local se haya realizado con cumplimiento de los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, tal y como requieren los arts. 55 del EBEP y los arts. 91 y 103 de la LBRL.

Por otra parte, la empresa municipal *Apuesta Mutua Andaluza, S.A.* se encontraba en desequilibrio financiero a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el 31 de diciembre de 2013, al ser su resultado de explotación del ejercicio negativo en dicha fecha, sin que se haya procedido a la disolución de tal entidad por mantener dicho desequilibrio a 31 de diciembre de 2014, tal y como requiere la Disposición Adicional Novena de la LRSAL. Tampoco parece haber quedado automáticamente disuelta en la medida en que a la fecha de elaboración de este informe sigue con actividad y sus cuentas anuales de 2015 han sido rendidas junto con la Cuenta General 2015 de Dos Hermanas.

### Control interno

El Ayuntamiento de Dos Hermanas no se ajusta ni al Esquema Nacional de Seguridad (ENS) ni al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI). Las instalaciones del Centro de Procesos de Datos (CPD) no disponen de un sistema de extinción de incendios, ni de humos, ni de humedades. La entidad local no cuenta con *un plan de contingencias informático*, ni con un *manual de políticas y procedimientos de seguridad informática*, tal y como aconsejan las buenas prácticas internacionales sobre esta materia.

Con motivo del acto de rendición de la Cuenta General de 2014, el Ayuntamiento de Dos Hermanas comunica que la Intervención Local no ha planteado ningún reparo en tal año, pese a las irregularidades que han sido detectadas, entre otras, en el área de modificaciones presupuestarias y en el área de personal.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

El Interventor advierte en su informe que aún no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el art. 133.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), que establece que "la gestión económico-financiera se ajustará a la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera". En 2014 ambas funciones son realizadas por el Interventor General del Ayuntamiento de Dos Hermanas.

El Ayuntamiento de Dos Hermanas no aportó la relación de todos los litigios, demandas o pleitos que tuvo en 2014. Ello ha impedido, comprobar la idoneidad, validez, integridad y exactitud de la provisión para responsabilidades, que el ayuntamiento tenía dotada en 2014 por 5.817.129,70 €, así como conocer, en consecuencia, el nivel de litigiosidad del ayuntamiento.

No obstante, y pese a la limitación anterior, se han podido identificar hasta 40 recursos contencioso-administrativos, por valor de 962.730,62 €, que la asesoría jurídica no ha tenido en cuenta para la dotación de la provisión para responsabilidades y que, sin embargo, deberían haberse considerado. Además, se ha identificado un expediente expropiatorio que se encuentra, en la fecha de emisión de este informe, recurrido en casación ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que podría ocasionar un desembolso para el ayuntamiento de hasta 8.248.967,65 €.

### Ciclo presupuestario

La Disposición Final Quinta de las Bases de Ejecución Presupuestaria (BEP) incumple el art. 165.1 del TRLRHL, ya que legitima la posible modificación puntual de las Bases durante el ejercicio presupuestario con tan solo el acuerdo de Pleno y el previo informe del Interventor de Fondos. Con amparo en esta Disposición Final, el Pleno del Ayuntamiento de Dos Hermanas realizó en 2014 una modificación de la BEP nº 12 *De las subvenciones y ayudas*, que habilitó al PMD para conceder cinco subvenciones nominativas por 34.500,00 €.

El 5 de mayo de 2014 la Junta de Gobierno Local acordó aprobar un expediente de gasto por importe de 2.338.070,40 € para la realización de inversiones financieramente sostenibles con cargo al superávit presupuestario de la liquidación de 2012, en los términos de la Disposición Adicional Sexta del TRLRHL.

No obstante, el 28% de estas inversiones financieras sostenibles (659.267,29 €) se quedaron sin realizar, con el resultado final de que ni se han destinado los 2.338.070,40 € del superávit presupuestario a reducir el nivel de endeudamiento neto, tal y como exige el art. 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), ni se ha destinado este superávit presupuestario en su totalidad a los empleos previstos en la Disposición Adicional Sexta de esta disposición.

En este sentido, el art. 28.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno recoge como infracción muy grave, cuando se trate de una conducta culpable, el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la Disposición Adicional Sexta de la LOEPSF.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Por otro lado, la entidad local incumple los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa (arts. 173.5 y 172.2 del TRLRHL), como consecuencia de un error en la configuración del sistema de información contable, en cinco aplicaciones presupuestarias correspondientes a gastos con financiación afectada, lo que ha ocasionado la aparición de gastos sin consignación presupuestaria por 211.108,88 €.

### **Modificaciones presupuestarias**

Se han detectado dos modificaciones presupuestarias cuyos créditos modificados suman 934.321,94 € (225.000,00 € + 709.321,94 €) -el 7,09% del total de modificaciones-, que se han realizado con infracción del ordenamiento jurídico. Tales modificaciones han habilitado la contratación de obligaciones reconocidas netas por 685.020,57 €, que hubieran carecido de consignación presupuestaria sin tales modificaciones, de las que se han pagado 567.454,08 €.

### **Personal**

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento de Dos Hermanas cuenta con 1.027 puestos de trabajo, no recoge el sistema de provisión de los puestos (concurso/libre designación con convocatoria pública/otros), ni señala el Cuerpo y Escala en el que se agrupan los puestos de funcionarios, tal y como requiere el art. 74 del (EBEP).

No se ha facilitado la relación nominativa de todos los empleados públicos que prestaron servicios en la entidad auditada durante el año 2014; es decir, la plantilla real. Solo han aportado la información correspondiente a los trabajadores laborales temporales, limitación al alcance que ha impedido comparar la dotación real de personal con la programada en la RPT y en la Plantilla de Personal.

Según la Plantilla Orgánica publicada en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Sevilla nº 37 de 14 de febrero de 2014, el número de plazas del ayuntamiento y de sus entidades dependientes en dicho año ascendió a 1.028, de las que el 75,68% corresponden a personal laboral (161 fijos y 617 indefinidos), el 24,12% a funcionarios (248), y a eventuales (2) el resto. Además, durante el año 2014 se contrataron 750 trabajadores laborales temporales, que unidos a los 500 que ya lo estaban al comienzo del ejercicio y a los 435 que finalizaron sus contratos, suman un total de 815 a la finalización de 2014.

Se ha revisado la relación de trabajadores temporales que prestaron servicios en el ayuntamiento desde el 31 de diciembre de 2012 hasta el 1 de enero de 2016, y se han identificado trece que pueden encontrarse en la situación de trabajador laboral indefinido, por aplicación del art. 15.5 del Estatuto de los Trabajadores (ET).

Con independencia de lo dispuesto en la correspondiente normativa laboral, el acceso de los 617 trabajadores laborales indefinidos al servicio del Ayuntamiento de Dos Hermanas se ha realizado con incumplimiento de los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, tal y como requieren los arts. 55 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP y los arts. 91 y 103 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL).



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

Así mismo, no ha quedado acreditado que el acceso de los 1.250 trabajadores laborales temporales al servicio de esta Administración Local se haya realizado con cumplimiento de los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades, tal y como requieren los arts. 55 del EBEP y los arts. 91 y 103 de la LBRL.

Con respecto al número de empleados laborales temporales que prestaron sus servicios en 2014, la Intervención municipal señala en su informe sobre la Cuenta General de 2014 que “Tanto la Ley de Presupuestos Generales del Estado como las Bases de Ejecución del Presupuesto establecen que no se procederá a la contratación de personal temporal salvo casos excepcionales y para cubrir necesidades inaplazables y urgentes. De los resultados que arroja la liquidación del presupuesto consolidado de 2014 se desprende que los gastos en contratación de personal temporal (excluidos seguros sociales y programas subvencionados) ascienden a 4.245.341,52 €. Su importe se antoja demasiado elevado para el carácter excepcional que este tipo de contratos debe tener”.

En efecto, resulta significativo el amplio abanico de sectores, funciones y categorías profesionales que el ayuntamiento califica en sus Bases como de prioritarios, lo que ha ocasionado que el carácter de excepcionalidad que la Ley de Presupuestos otorga a la contratación temporal haya quedado desvirtuado por esta disposición normativa local, que ha habilitado así la contratación en 2014 hasta de 750 laborales temporales.

### Endeudamiento

La entidad fiscalizada no ha informado en la memoria, tal y como exige la normativa contable local, de dos avales concedidos por el ayuntamiento a favor de la empresa municipal *Parque de Investigación y Desarrollo Dehesa del Valme, S.A.* por 400.000,00 €, y de *Apuesta Mutua Andaluza, S.A.* por 601.012,10 €, respectivamente.

No ha sido posible verificar que los ingresos procedentes de los cinco préstamos con los que cuenta la entidad auditada en 2014 en entidades de crédito por importe de 13.235.710,77 € se hayan destinado a la financiación de gastos de inversión, tal y como requiere el art. 49 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), debido a que la entidad local no ha confeccionado de manera correcta la información sobre los proyectos de gastos con financiación afectada.

### Tesorería

La entidad local realizaba en 2014 operaciones de cobro y de pago en efectivo, a través de cinco cajas gestionadas mediante ventanilla o máquina recaudadora. Sin embargo, la entidad local no ha utilizado para ello ni la cuenta (570): *caja operativa* ni la (574): *caja restringida*, sino cinco divisionarias de la cuenta (573): *Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación*.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

En la subcuenta (5733) correspondiente a la caja situada en las dependencias de la Policía Local se han computado hasta 34 saldos diarios contables negativos, como consecuencia de una mala praxis contable al registrar los cobros por caja en una fecha posterior a la de su ingreso en el banco (pagos por caja).

No figura el acta de arqueo de las existencias en caja a 31 de diciembre de 2013 y de 2014 entre la documentación complementaria que ha de acompañar a la Cuenta General, regulada en la regla 101.1.a) de la IMNCAL.

Se han revisado los documentos justificativos de los cobros y pagos realizados por caja mediante la selección de una muestra de 209 documentos de cobro, que suman 593.897,19 € (el 33,22% del total) y de 129 documentos de pago por 803.099,26 € (el 44,92% del total).

De los 209 documentos de cobro de la muestra solicitados, no se ha remitido la documentación justificativa de 30 de ellos (325.655,00 €), y no ha quedado debidamente justificado el hecho económico en 31 (7.281,50 €).

La Caixa comunica una cuenta corriente, abierta el 22 de julio de 2014 y con un saldo final nulo, que no aparece ni entre las certificaciones bancarias, ni en la memoria de las cuentas anuales.

Además, según la información proporcionada por las entidades financieras tras la circularización realizada, no hay once cuentas restringidas de recaudación sino siete (con un saldo inicial de 254.469,95 € y otro final de 568.042,50 €).

### **Remanente de tesorería**

La anulación de derechos de cobro de ejercicios cerrados representa el 10,43 % de su saldo inicial (42.268.051,15 €); no se han facilitado los expedientes justificativos de tales anulaciones, que fueron solicitados con el propósito de conocer su naturaleza y origen.

Así mismo, en el saldo final de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados se han identificado 5.321.758,49 € de naturaleza tributaria devengados en los ejercicios 1996-2009 y que podrían estar ya prescritos. También hay 96.896,02 € por transferencias corrientes que podrían hallarse en situación de incobrabilidad.

En el exceso de financiación afectada, cuyo importe asciende a 2.823.737,41 €, se han detectado incorrecciones e incoherencias en los cálculos realizados por la entidad local que conducen a manifestar la falta de exactitud de dicho resultado final.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

### **Expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito y gastos sin consignación presupuestaria**

Hay 26 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito en 2014 por 534.124,97 € que se han imputado al presupuesto de gastos mediante la mera aprobación de las facturas por la Junta de Gobierno Local, con la apariencia de estar aprobando gastos del ejercicio 2014, y sin dejar constancia alguna en el acto de aprobación de que se estuviera tramitando un expediente de reconocimiento extrajudicial.

En el saldo inicial de la cuenta (413): *acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto* hay 644.473,73 € que se han imputado al presupuesto de 2014 sin el preceptivo acto formal de reconocimiento extrajudicial del crédito, requerido por el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990.

Tales gastos incumplen el principio de anualidad presupuestaria -consagrado en el art. 176 del TRLRHL, de los que 17.536,61 € infringen además los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa, al carecer de consignación presupuestaria.

### **Registro Contable de Facturas**

En 2014 se registraron 15.860 facturas por 27.097.075,29 €. Se han encontrado hasta 1.628 saltos en su numeración, y hasta 133 facturas por 53.075,98 € que no están inscritas en el Registro Contable de Facturas (RCF), lo que evidencia una incertidumbre sobre la integridad de sus datos.

El 95,27% de estas facturas se han anotado en el RCF sin que el proveedor las haya presentado previamente en un registro administrativo, tal y como exige el art. 3 de la Ley 25/2013.

Además, la fecha de contabilización del reconocimiento de la obligación en el RCF, anotación también exigida por el art. 7 de la Orden HAP/492/2014, es errónea en 13.633 facturas, y en 247 no aparece este dato.

Se ha detectado un incumplimiento del art. 8 de la Ley 25/2013, que establece que el RCF de cada entidad pública ha de estar interrelacionado o integrado con su sistema de información contable.

### **Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

*Apuesta Mutua Andaluza, S.A.* y *DESADOS* incurrieron en pérdidas en 2010-2013 y 2011-2013, respectivamente, y, por tanto, en desequilibrio financiero. Por tanto, debieron haber elaborado en estos años un plan de saneamiento trienal en los términos del art. 24 del Real Decreto 1463/2007, y que habría de producir efectos en 2014, elaboración que no ha tenido lugar.

Por otra parte, la entidad fiscalizada no cumple con la regla del gasto en el momento de la aprobación de la liquidación del presupuesto, al resultar una tasa de variación del gasto computable consolidado de 2014 del 2,84%, superior al 1,50% permitido.



# CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

## RESUMEN DE INFORME

El art. 21 de la LOEPSF obliga a la entidad incumplidora a formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de la regla del gasto, hecho que no ha tenido lugar.

Durante la realización de los trabajos de campo se ha constatado que el ayuntamiento vuelve a incumplir con la regla del gasto con motivo de la aprobación de la liquidación del presupuesto de 2015. Por tal motivo, el 23 de septiembre de 2016 el Pleno lleva a cabo la aprobación inicial del preceptivo Plan Económico-Financiero 2016-2017, que se eleva a definitiva con su publicación en el BOP de Sevilla de 5 de diciembre.

Las recomendaciones más importantes propuestas tras la fiscalización practicada han sido las siguientes:

- 1 Adoptar las medidas necesarias conducentes al ajuste de la Administración Electrónica de Dos Hermanas tanto al Esquema Nacional de Seguridad como al Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- 2 Iniciar los procesos selectivos conducentes a regularizar la situación de los trabajadores laborales indefinidos en aras a su conversión en laborales fijos.
- 3 Implantar en la organización municipal los controles internos que alerten sobre aquellos supuestos de concatenación de contratos que pudieran tener para los empleados laborales temporales las consecuencias previstas en el art. 15.5 del ET.
- 4 Poner en marcha las actuaciones conducentes a la subsanación de todas las irregularidades detectadas en relación con el funcionamiento del Registro Contable de Facturas del Ayuntamiento de Dos Hermanas.
- 5 Adecuar tanto el contenido de las Bases de Ejecución Presupuestaria como el procedimiento para su modificación a lo exigido en la legislación presupuestaria local.
- 6 Incluir en la Cuenta General toda la documentación requerida por la normativa contable y presupuestaria local, conducente a asegurar su integridad.
- 7 Formular los distintos planes exigidos con motivo del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla del gasto, dadas las importantes consecuencias jurídicas asociadas a su falta de confección.

**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](http://www.ccuentas.es).