



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE MANILVA (MÁLAGA) Ejercicio 2015

La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de lo dispuesto en su Ley constitutiva, ha incluido en su Plan de actuaciones para 2016 la fiscalización de determinadas áreas de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Manilva (Málaga) referida al ejercicio económico de 2015.

La presente actuación abarca las áreas de organización y entes dependientes, presupuesto, liquidación y Cuenta General, modificaciones presupuestarias, control interno, personal, ingresos y gastos, deudas de la corporación, tesorería, remanente de tesorería, estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

Se ha realizado una revisión financiera, en términos de seguridad limitada, y una revisión del cumplimiento de legalidad, en términos de seguridad razonable, para emitir una opinión sobre el cumplimiento de la normativa que resultaba de aplicación a la entidad fiscalizada.

Las principales conclusiones en materia financiera son las siguientes:

- La entidad local no ha adaptado los saldos de apertura del ejercicio 2015, tal y como exigía la nueva Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (ICL), aprobada por la Orden EHA/1781/2013, de 20 de septiembre.

- El ayuntamiento no tenía registrado en su contabilidad pasivo alguno para cubrir las responsabilidades determinadas en virtud de resoluciones judiciales, ni tampoco de las que puedan surgir por la existencia de litigios en curso. De la información facilitada por la corporación se desprende que, al cierre del ejercicio fiscalizado, estas responsabilidades y contingencias ascendían a 1.420.918,29 €, sin incluir intereses y gastos.

- La corporación no disponía de un inventario detallado de bienes, por lo que no se han podido conciliar los importes que figuran en las cuentas del inmovilizado. No se ha practicado amortización alguna, ni en el ejercicio fiscalizado ni en ejercicios anteriores. Según el balance, el inmovilizado ascendía a 53.526.905,72 €, a 31 de diciembre de 2015.

- En 2015, la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» presentaba un saldo inicial acreedor de 30.777.949,45 €, por operaciones de años anteriores. Durante el ejercicio fiscalizado se contabilizaron gastos sin consignación presupuestaria por importe de 2.366.737,67 € y se registró la imputación al presupuesto del ejercicio de 7.511.513,67 €.

- En el ejercicio 2015 la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) no realizó actividad alguna en el marco de sus competencias urbanísticas. La entidad obtuvo financiación exclusivamente de las transferencias procedentes del presupuesto municipal, que ascendieron a 34.929,62 € y los gastos que registró en su presupuesto fueron 34.525,03 €, de los que 25.177,47 € correspondían a las retribuciones del gerente del organismo. Por el contrario, la corporación imputó en su presupuesto



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

gastos de personal dedicado a la actividad propia de la GMU por importe de 1.981.957,33 € y gastos corrientes por redacción de proyectos y estudios técnicos asumidos por la corporación, por 53.616,68 €.

- La deuda financiera del ayuntamiento, a 31 de diciembre de 2015, era de 5.125.934,20 €, mientras que el balance de la entidad recogía un importe de 9.014.344,34 €. La entidad no ha ofrecido explicación sobre esta diferencia de 3.888.410,14 €.

- El ayuntamiento tenía concedido fraccionamientos por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Seguridad Social que no estaban registrados en contabilidad. Al cierre del ejercicio 2015, la deuda aplazada con la Seguridad Social que estaba pendiente de pago era de 35.875.783,87 €, y la mantenida con la AEAT ascendía a 6.679.608,25 €. Dado que el importe contabilizado por ambos conceptos era únicamente de 22.641.258,17 €, quedaba pendiente de reconocer un pasivo de 19.914.133,95 € en concepto de deudas con estas administraciones públicas.

La corporación también tenía registrada en sus estados contables otra deuda con la AEAT correspondiente a su Sociedad de Comunicación de Manilva, S.L., en liquidación, por importe de 179.275,66 €. Este pasivo estaba incorrectamente registrado en la contabilidad municipal, dado que no se trataba de una deuda propia, sino de una entidad dependiente.

En la contabilidad municipal tampoco se reconocía la deuda correspondiente a la participación en los tributos del Estado (PIE) de los ejercicios 2008, 2009 y 2013. Al cierre del ejercicio 2015 la corporación tenía pendiente de reintegrar un importe de 773.452,14 € y contablemente únicamente se habían registrado reintegros por 92.255,94 €.

En suma, la deuda que el ayuntamiento mantenía con las Administraciones Públicas ascendía a 45.885.500,79 €, de los que solamente tenía contabilizados 25.284.934,56 €.

En cuanto al cumplimiento de legalidad

En opinión de la Cámara de Cuentas, las actividades, operaciones presupuestarias y financieras, y la información reflejada en las cuentas anuales del ejercicio 2015 resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de fondos públicos, excepto por los posibles efectos de las limitaciones al alcance y por las siguientes salvedades:

- Dos expedientes de generación de crédito, cuyo importe conjunto ascendió a 376.002,56 €, se aprobaron en el ejercicio 2016, una vez que el presupuesto de 2015 dejó de estar en vigor, lo que supone un incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.

- Asimismo, tres generaciones de crédito, por importe de 379.690,86 €, se financiaron con ingresos no previstos en los artículos 181 TRLRHL y 43 del RD 500/1990, de 20 de abril.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- La corporación tramitó 6 ampliaciones de crédito, por una cuantía global de 253.221,18 €. Una de ellas ascendía a 230.067,61 € y se aprobó en 2016, vulnerando el principio de anualidad presupuestaria.

Las restantes modificaciones consistieron en ampliar la partida del presupuesto de gastos destinada a anticipos al personal, financiándola con los ingresos procedentes de las devoluciones de los anticipos de personal concedidos con anterioridad. Tales modificaciones han incumplido lo dispuesto en el artículo 39.2 del RD 500/1990, de 20 de abril y en la regla 25 de la ICL y, a su vez, han vulnerado el principio de no afectación.

- Según lo comentado, la corporación aprobó modificaciones presupuestarias que incrementaron el presupuesto inicial de gastos por importe de 714.217,77 €, en contra de lo establecido por la normativa presupuestaria.

Personal

- La RPT vigente en el ejercicio fue aprobada por acuerdo plenario de 26 de mayo de 2005, y contemplaba un total de 115 puestos. Sin embargo, había 345 plazas en la plantilla de 2015, de las que 341 estaban ocupadas, lo que pone de manifiesto que la RPT municipal no se encontraba actualizada y no se ajustaba a las necesidades reales de la corporación en materia de recursos humanos.

- El artículo 104.bis de la de la LRBRL limitaba las dotaciones de puestos de trabajo, cuya cobertura correspondía a personal eventual, en función de la población del municipio; en el caso de Manilva, este personal no podría ser superior a 2 a partir del año 2014 y, sin embargo, en la plantilla existían 14 puestos que estaban ocupados con tal carácter hasta el 30 de junio de 2015.

Por lo tanto, la corporación no cumplió las limitaciones establecidas en el artículo anteriormente citado, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar por estos hechos.

- A 31 de diciembre de 2015, el número de efectivos reales del ayuntamiento que tenían la consideración de personal laboral ascendía a 337, de los que 280 tenían un contrato laboral indefinido. De ellos, 84 habían accedido al puesto mediante un contrato temporal, transformados posteriormente en contratos indefinidos.

Se considera que estos trabajadores están ocupando puestos de trabajo de carácter estructural, y no temporales; por lo tanto, la corporación ha de incluirlos en la RPT, con la obligación de cubrirlos mediante oferta de empleo público, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

- Durante el ejercicio 2015 se han realizado 12 contrataciones de personal laboral temporal con cargo al presupuesto de la corporación, 24 contrataciones con cargo a diversos programas de empleo financiados por distintos organismos y 151 contrataciones a través de las distintas bolsas de contratación.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El ayuntamiento ha incumplido lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, que establecía restricciones en la contratación del personal laboral temporal.

- A los funcionarios integrantes del cuerpo de la policía local de Manilva se les aplicaba un acuerdo regulador de sus condiciones laborales, de fecha 1 de agosto de 2012, que no había sido aprobado por el Pleno de la corporación.

Gastos

- La corporación no tenía unas normas escritas que regulasen el funcionamiento del registro de facturas y permitiesen su correcta tramitación.

- Se han advertido gastos por importe de 560.039,30 € en los que la tramitación presupuestaria se iniciaba cuando las facturas eran registradas en el módulo de facturas, una vez que ya se había recibido el servicio o adquirido el bien en el que consistía el gasto.

Se ha comprobado que en la ejecución del gasto no se tramitaron la totalidad de las fases de la ejecución presupuestaria que establece la normativa aplicable y tampoco las que se regulaban en las BEP números 18ª a 22ª del ayuntamiento, consistentes en la retención del crédito, la autorización del gasto, su disposición y el reconocimiento de la obligación.

- Dado el procedimiento presupuestario seguido por la corporación, se han contraído obligaciones sin crédito presupuestario. Durante 2015 se aprobaron nueve REC correspondientes a una facturación total de 461.959,04 €. De ellos, ocho expedientes, por importe de 186.610,32 €, fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local, órgano no competente para adoptar tales acuerdos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 60.2 RD 500/1990; por esta razón, la intervención formuló reparos a los mismos.

- Analizada la cuenta 413, resulta que los 7.511.513,67 € de gastos que no tenían crédito y que se imputaron al presupuesto del ejercicio 2015, eran de diversa naturaleza; de ellos, 3.598.786,80 € estaban sometidos a la normativa de contratación administrativa.

Según doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se hayan realizado prestaciones para la administración prescindiendo del procedimiento establecido o sin la necesaria consignación presupuestaria no procede tramitar un expediente de responsabilidad extracontractual para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, sino que la entidad debe proceder a declarar la nulidad del contrato, según lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre, entre otros).

La declaración de nulidad, según dispone el artículo 34 del TRLCSP, se tiene que efectuar siguiendo el procedimiento de revisión de oficio regulado actualmente en el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía [art. 17.10.b) de la Ley 4/2005, de 8 de abril].



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La competencia para proceder a la revisión de oficio le corresponde al Pleno de la Corporación [art. 123. I) LBRL].

Siguiendo la doctrina de este organismo, en estos supuestos de nulidad contractual la restitución que ha de realizar la administración sólo puede incluir el coste efectivo de la prestación realizada, con exclusión del beneficio industrial (Dictámenes 307/2016, de 11 de mayo y 337/2017, de 31 de mayo, entre otros).

- En el 3º y 4º trimestre del ejercicio se superó en 23,39 y 32,27 días, respectivamente, el plazo máximo de 30 días naturales previsto en la normativa de morosidad como periodo medio de pago.

Transparencia

- La corporación no ha recogido en su página o portal web la documentación relativa a su información institucional y organizativa, la de carácter económico, financiero y presupuestario, la relación de puestos de trabajos, la oferta de empleo pública o los procesos de selección de personal, exigencias previstas en las leyes 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local Andaluza y 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía.

Reparos

- La intervención ha emitido un total de 441 reparos por 1.591.810,52 €. El ayuntamiento no ha ofrecido información suficiente sobre las causas y la tramitación seguida en tales reparos. Esta circunstancia constituye una limitación al alcance.

Tesorería y Remanente de tesorería

- Para la gestión de su tesorería, la corporación no dispuso durante el ejercicio 2015 de un plan de disposición de fondos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 65.2 del RD 500/1990, de 20 de abril. Tampoco tenía un manual de procedimientos de la tesorería y las funciones eran asignadas de manera verbal por parte de la jefatura del departamento.

- No se han realizado arqueos de caja en el ejercicio 2015, tal y como establece la regla 45 de la ICL.

- El remanente de tesorería recogía pagos pendientes de aplicación definitiva por importe de 25.202.654,46 €, correspondientes a operaciones significativas que no estaban aplicadas a sus presupuestos ni regularizadas posteriormente; de aquel importe, 12.222.603,56 € estaban referidos a pagos de obligaciones contabilizados con anterioridad a 2006, que en el ejercicio 2015 aún estaban pendientes de aplicar a presupuesto.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Estos pagos suponen, por un lado, que no se ha respetado el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, y por otro, que se incumplieron los principios de universalidad y anualidad presupuestaria. Por consiguiente, se vulneró el artículo 173.5 de la TRLRHL que impide adquirir “compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

Además de lo anterior, la parte del remanente de tesorería para gastos generales que se corresponde con pagos pendientes de aplicación por gastos sin consignación presupuestaria no representa financiación real para la corporación, sino que distorsiona el significado financiero de esta magnitud. Ello es debido a que, según las normas establecidas en la ICL, mientras estos pagos incrementan el remanente de tesorería, los gastos asociados a ellos no son deducidos del mismo para su cálculo.

Regla de gasto

- La corporación no cumplió con la regla de gasto en 2015. El artículo 12 de esta ley no permite que la variación del gasto computable supere la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto a medio plazo de la economía española. Dicha tasa quedó establecida para 2015 en el 1,30%, mientras que el incremento de gasto calculado por la corporación fue del 13,23%. Según los cálculos realizados por la CCA, este incremento alcanzó el 13,53%.

A pesar del incumplimiento de la regla de gasto, la corporación no formuló el plan económico financiero previsto en el artículo 21 LOESPF. Según dispone el artículo 28 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, esta conducta, si es culpable, constituye infracción muy grave en materia de gestión presupuestaria.

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.