DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de cumplimiento de la gestión de personal y la contratación menor del Ayuntamiento de Trigueros (Huelva). Ejercicio 2022

(SL 15/2023)

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2023 la realización de un informe denominado "*Fiscalización de cumplimiento de la gestión de personal y la contratación menor del Ayuntamiento de Trigueros (Huelva)".*

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se ha diseñado como una fiscalización de cumplimiento de legalidad en términos de seguridad razonable.

El trabajo a realizar se enmarca dentro de la categoría de tareas de fiscalización de revisión ajena[1] o encargo de atestiguamiento[2] y se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, las ISSAI-ES 100 y ISSAI-ES 400, las *Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español* (NIA-ES-SP) y las *Guías Prácticas de fiscalización de los Órganos de Control Externo* (GPF-OCEX) que sean aplicables.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general de la fiscalización consistirá en concluir en términos de seguridad razonable sobre si los contratos menores celebrados por la entidad fiscalizada, así como la gestión de personal se han tramitado y ejecutado de conformidad con la normativa que se ha identificado como marco legal de referencia. Forma parte de este objetivo general la elaboración de un informe y la comunicación de los resultados de la auditoría de conformidad con los hallazgos obtenidos por el auditor.

En consecuencia, de conformidad con la ISSAI-ES 400 y las GPF-OCEX, los objetivos generales de la auditoría se extienden a la obtención de evidencia de auditoría suficiente y adecuada para alcanzar aquellos fines, mediante la aplicación de procedimientos de auditoría diseñados al efecto por el equipo auditor, en función de las áreas fiscalizadas.

Graduadas en función de su significatividad (alta o media), también se formularán las recomendaciones oportunas que deriven del proceso de fiscalización.

Los procedimientos de auditoría a aplicar, incluida la valoración de los riesgos por incumplimientos debidos a fraude o error, dependerán del juicio del auditor, y se aplicarán sobre la información presupuestaria, contable o cualquier otra de distinta naturaleza que se considere necesaria para obtener evidencia adecuada y suficiente en la que sustentar la conclusión y las recomendaciones.

[1] ISSAI-ES 100. Principios fundamentales de la fiscalización del Sector Público
[2] GPF-OCEX 4000. Guía para las auditorías de cumplimiento

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo está determinado por el Ayuntamiento de Trigueros (Huelva).

2.3.2. Alcance objetivo

El ámbito objetivo está constituido por la contratación menor y el área de personal, por lo que la responsabilidad del auditor queda limitada a la emisión de una opinión sobre estos aspectos de la actividad municipal.

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 contractual, de personal o sobre cualquier otra de distinta naturaleza, siempre que se considere necesaria para obtener evidencia suficiente y adecuada en la que sustentar la opinión de cumplimiento de la legalidad, dando cuenta al pleno de la institución.

2.3.3. Alcance temporal

El alcance temporal del trabajo es el ejercicio 2022, aunque podrán aplicarse procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre documentación de ejercicios anteriores o posteriores si resultase necesario para cumplir con los objetivos de la fiscalización y dar respuesta a los riesgos que se vayan detectando.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1 Naturaleza y objeto

El municipio de Trigueros se encuentra en la provincia de Huelva y cuenta con una población estimada de 7.926 habitantes, según datos publicados a 1 de enero de 2022 por el Instituto Nacional de Estadística. Su término municipal tiene una superficie de 118,3 km^2, por lo que la densidad de población es de 67 hab/km^2.

3.2 Marco legal y regulatorio

El marco normativo está integrado principalmente por las siguientes disposiciones, a las que habrá que añadir su normativa de desarrollo y que, en su caso, será objeto de detalle posterior en el informe:

Marco 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.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- 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.

Marco presupuestario y contable

- 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).
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- 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/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Bases de Ejecución Presupuestaria.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (RLEP).
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

Contratación

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Resolución de 19 de diciembre de 2018, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía por la que se hace público el acuerdo de Pleno que aprueba el procedimiento para la remisión de la información sobre la contratación pública formalizada por las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Personal

- Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- 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 (TREBEP).
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- 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.
- 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.
- Decreto-Ley 1/2021, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la JA.
- Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos.

3.3 Actividad desarrollada en el ejercicio

El Ayuntamiento gestiona los servicios municipales, en el desarrollo de su actividad, tal y como se indica en el **cuadro nº 1**.

Servicio	Forma de Gestión	Prestador del servicio
Alumbrado Público	Directa	-
Cementerio	No aplica	Iglesia
Recogida de residuos	Indirecta	GIAHSA*
Limpieza viaria	Directa	-
Abastecimiento agua potable	Indirecta	GIAHSA*
Alcantarillado	Indirecta	GIAHSA*
Tratamiento residuos	Indirecta	GIAHSA*
Parque y jardines	Directa	-
Biblioteca pública	Directa	-

Servicio	Forma de Gestión	Prestador del servicio
Protección civil	No aplica	-
Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social	Directa	-
Prevención y Extinción de Incendios	Indirecta	Consorcio Provincial Bomberos
Instalaciones deportivas	Directa	-
Transporte Interurbano	Indirecta	Consorcio provincial de Transportes
Acceso núcleos población	Directa	-
Pavimentación vías públicas	Directa	-

Fuente: Ayuntamiento de Trigueros **Cuadro nº 1**

* Empresa instrumental de Gestión Integral del Agua de la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva.

3.4 Estructura organizativa y control interno

3.4.1. Estructura organizativa

Con motivo de las elecciones municipales celebradas el 26 de mayo de 2019, el 15 de junio tuvo lugar la constitución del nuevo Pleno del Ayuntamiento de Trigueros, compuesto por el alcalde y 12 concejales.

La constitución de la Junta de Gobierno Local para la legislatura 2019-2023 se produjo en sesión de 4 de julio de 2019, estando compuesta por el alcalde y 4 concejales.

Las sesiones de Pleno y Junta de Gobierno Local celebradas en el ejercicio 2022 se muestran en el **cuadro nº2**:

Municipio	Pleno	Junta de Gobierno Local
Trigueros	6	25

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 2**

3.4.2. Entidades dependientes y entidades en las que participa.

El Ayuntamiento no tiene entidades dependientes.

El Ayuntamiento forma parte de la Consorcio Provincial contra incendios y salvamentos de Huelva, si bien hay que dejar constancia que ésta no se integra en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

3.5 Otros aspectos relevantes

- La última cuenta general formada y rendida a la plataforma de rendición de cuentas es la del ejercicio 2020.

- La liquidación del presupuesto del ejercicio 2022 se aprueba por Resolución de alcaldía de fecha 8 de enero de 2024, dando cuenta en el pleno de fecha 15 de febrero de 2024.

- Durante el ejercicio 2022 no se ha aprobado ningún expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

- El Ayuntamiento no cuenta con un gestor de expedientes desde el que se tramite la contratación municipal.

- El total de los contratos adjudicados en el ejercicio 2022 por el Ayuntamiento es de 9, por un importe total de adjudicación (sin IVA) de 1.268.148,88€, de los cuales solo 3 son contratos menores por un importe de 7.857,88€ y el resto son contratos adjudicados por otros procedimientos.

  Respecto al procedimiento para el resto de gastos del Ayuntamiento, cada una de las áreas los contrata según sus necesidades y se abonan las facturas sin ninguna tramitación reglada, representando éstas un total de 1.878.893,95€ durante el ejercicio.

- No consta en la web del Ayuntamiento la publicación trimestral de los contratos menores, según dispone el art. 63.4 LCSP.

- La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) que es de aplicación en el ejercicio 2022, se aprueba en sesión plenaria de fecha 8 de junio de 2015, junto con la valoración de los puestos de trabajo.

- La plantilla presupuestaria figura en el anexo de personal del Presupuesto General del Ayuntamiento de 2022, con 118 plazas dotadas presupuestariamente.

- El número de empleados públicos que prestan servicios en el Ayuntamiento a 31/12/2022 asciende a 121.

- El resumen de los puestos de la RPT, las plazas de plantilla y los efectivos reales de 2022 se muestra en el **cuadro nº 3** adjunto:

relación jurídica	RPT	Plantilla	Efectivos reales
Funcionario	**31**	**38**	**29**
FHN	2	-	2
Funcionarios de carrera	29	38	21
Funcionario interino	-	-	6
Laboral	**33**	**80**	**92**

Fijo	33	80	17
Indefinido no fijo	-	-	11
Temporal	-	-	28
Interino	-	-	36
Total	**64**	**118**	**121**

Fuente: elaboración propia **Cuadro nº 3**

- Los acuerdos de personal laboral y funcionario vigentes en el ejercicio 2022 se aprueban en el ejercicio 2015.

- No existen criterios aprobados por el Pleno que regule el pago de productividad del personal del Ayuntamiento.

4. ANÁLISIS DE LAS CUENTAS ANUALES

4.1. Liquidación del Presupuesto 2022

El Ayuntamiento aprueba definitivamente el Presupuesto para el ejercicio 2022, el 28 de abril de 2022, publicándose en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva el 12 de julio de 2022.

La aprobación de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2022 se produce por Resolución de alcaldía de fecha 8 de enero de 2024, dando cuenta en el pleno de fecha 15 de febrero de 2024, con un resultado presupuestario de 887.729,97€ y un Remanente de tesorería para gastos generales de 388.641,56€. La ejecución presupuestaria de los gastos del ejercicio se resume en el **cuadro nº 4** adjunto:

Capítulos	Créditos presupuestarios			ORN	Pagos líquidos	Pendiente de pago
	Iniciales	Modificaciones	Definitivos			
1. Gastos personal	3.673.977,29	190.243,68	3.864.220,97	3.699.171,30	3.685.066,29	14.105,01
2. Gastos corrientes	1.626.861,05	98.810,92	1.725.671,97	1.633.278,74	1.131.452,55	501.826,19
3. Gastos financieros	18.414,40	0,00	18.414,40	18.414,40	18.414.40	0,00
4. Transf. corrientes	320.463,32	-71.000,00	249.463,32	193.861,38	143.286,42	50.574,96
5. Fondo contingencia	36.423,16	-36.423,16	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Inversiones reales	1.590.776.01	834.767,82	2.425.543,83	627.242,71	569.177,28	58.065,43
7. Transf. de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Pasivos financieros	284.798,77	0,00	284.798,77	211.644,95	204.280,23	7.364,72
Totales	**7.551.714,00**	**1.016.399,26**	**8.568.113,26**	**6.383.613,48**	**5.751.677,17**	**631.936,31**

Fuente: Ayuntamiento de Trigueros **Cuadro nº 4**

Se han reconocido obligaciones por un importe de 6.383.613,48€, lo que supone unos niveles de ejecución presupuestaria del 74,50%. A 31 de diciembre de 2022, las obligaciones pendientes de pago alcanzaron un 9,90% del total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio.

El **cuadro nº 5** muestra por artículos el detalle del capítulo 1 de gastos de personal:

Art.	Denominación	Crédito inicial	Modificaciones	Créditos definitivos	ORN
10	Órganos de gobierno	90.384,55	0	90.384,55	86.826,65
12	Personal funcionario	1.167.340,59	-177.000,00	990.340,59	913.683,99
13	Personal laboral	1.448.268,63	372.243,68	1.820.512,31	1.809.435,33
14	Otro personal	0	0	0	0
15	Incentivos al rendimiento	117.000,00	15.000,00	132.000,00	179.853,40
16	Cuotas, prest. y gastos sociales a cargo del empleador	850.982,85	-20.000,00	830.982,85	814.761,78
	Total	**3.673.977,29**	**190.243,68**	**3.864.220,97**	**3.699.171,30**

Fuente: Ayuntamiento de Trigueros **Cuadro nº 5**

4.2 Cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas" y cuenta 555 "Pagos pendientes de aplicación"

Es práctica habitual, aunque la normativa no lo contemple por ser operaciones contrarias al régimen jurídico-presupuestario, que las entidades locales contabilicen en la cuenta 413, "*Acreedores por operaciones devengadas*", aquellas obligaciones que no pueden aplicarse al presupuesto por falta de crédito, lo que suele ocurrir cuando se contraen eludiendo el procedimiento de contracción del gasto o incluso cuando se acumula en una sola fase toda la tramitación, mediante la emisión de un documento ADO.

Por otro lado, en la cuenta 555, "*Pagos pendientes de aplicación*", se contabilizan, entre otros, los realizados por la entidad cuando no pueden aplicarse definitivamente. En esta cuenta se registran, entre otras operaciones, los pagos efectuados por gastos sin cobertura presupuestaria.

Dada su significación, estas cuentas pueden ofrecer información sobre la posible existencia de gastos contraídos de forma irregular, tengan o no carácter contractual. Según la información remitida por el Ayuntamiento de Trigueros, presentaba a 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado un saldo acreedor en la **cuenta 413** de 132.932,31 €, mientras que la **cuenta 555** aparece a final del ejercicio con saldo acreedor de 143.215,40€.

5. ÁREAS DE FISCALIZACIÓN. ORGANIZACIÓN DE LOS PAPELES DE TRABAJO

Los procedimientos generales establecidos para verificar el cumplimiento a que se refiere el alcance objetivo de esta fiscalización son los indicados en el **Anexo II.**

6. INFORME A EMITIR

De conformidad con la GPF-OCEX-4000 "Guía para las auditorías de cumplimiento" y el tipo de fiscalización que se va a desarrollar, el informe presentará la siguiente estructura:

1. Introducción
2. Responsabilidades de los órganos municipales en relación con la Cuenta General.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
4. Informe de fiscalización de cumplimiento de legalidad.
5. Recomendaciones.
6. Apéndices.
7. Anexos.

7. EQUIPO DE TRABAJO Y CALENDARIO PREVISTO

El Consejero del Departamento de Corporaciones Locales que asume la dirección de la fiscalización es D. Miguel Contreras Manrique.

El equipo de trabajo está compuesto por:

- La coordinadora de Departamento
- Una auditora responsable técnico del informe
- Una técnico de auditoría
- Un administrativo

Las fechas y dedicación horaria en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Notificación de inicio de actuaciones: 4 de mayo de 2023
Fecha de primera reunión con la entidad: 12 de julio de 2023
Planificación y Programación: noviembre 2023 a mediados diciembre 2023
Estimación finalización del trabajo de campo: final febrero de 2024
Estimación de entrega del primer borrador del informe: final marzo 2024

Mes	Horas laborables mes	Horas mes Responsable técnico	Horas mes Técnico auditoría	Total
may-23	154	21	21	42
jun-23	147	0	0	0
jul-23	147	28	40	68
sep-23	147	0	0	0
oct-23	147	0	0	0
nov-23	147	70	70	140
dic-23	116	60	50	110
ener-24	154	80	0	80
febr.-24	140	80	100	180
marz-24	133	100	100	200
TOTAL	**1.432**	**439**	**381**	**820**

DIRECTRICES TÉCNICAS

Los trabajos de la responsable técnico de esta actuación se simultanean con la dirección de las actuaciones SL 11/2022, SL 13/2022 y SL 12/2023.

Los trabajos del técnico de auditoria se simultanean con la actuación SL 11/2022 y con los trabajos para el Informe anual sobre el Sector Público Local.