CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DE LA DIPUTACIÓN DE SEVILLA
Ejercicio 2012

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones del ejercicio 2014 una actuación denominada "Fiscalización de determinadas áreas de la Diputación Provincial de Sevilla".

Los objetivos generales fijados en la fiscalización eran concluir acerca del cumplimiento de la legalidad en el desarrollo de la actividad de la entidad, del adecuado reflejo contable de las operaciones relacionadas con las áreas de fiscalización seleccionadas y de la oportuna confección de los estados contables que conforman la Cuenta General a rendir por la Corporación.

CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes obtenidas en la realización del presente informe, referidas a cada una de las áreas fiscalizadas se exponen a continuación:

General

La Diputación Provincial de Sevilla no dispone de información sobre la participación que mantiene en veintiséis de las entidades en las que participa directamente.

La Cuenta General formada con la documentación exigida por la normativa vigente de régimen local fue aprobada por el Pleno el día 26 de septiembre de 2013, y rendida dentro de plazo a la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Control Interno

Personal

El servicio de personal no dispone de manuales o normas internas de funcionamiento que regulen los procedimientos y asigne las tareas que se atribuyen a cada uno de los puestos de trabajo encargados de su ejecución.

Los datos que se incluyen en las nóminas no son revisados por persona distinta a la encargada de su introducción. Esta labor se realiza por Intervención, pero sólo circunscrita a aquellas circunstancias que originan variaciones retributivas mensuales.

La entidad no ha establecido un procedimiento homogéneo para la acreditación de las circunstancias que dan lugar a determinadas retribuciones variables e indemnizaciones por razón del servicio (dietas, guardias, comisiones de servicio, kilometraje, festivos, nocturnidades, horas extras), lo que provoca que en cada área se justifiquen con un grado de información diferente.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Contabilidad

El departamento de contabilidad no dispone de un manual de procedimientos ni de responsabilidades del personal asignado al mismo.

Tampoco dispone de normas escritas sobre el archivo de documentos contables, su accesibilidad y salvaguarda.

Las funciones de contabilidad están atribuidas a la Intervención, desarrollándose por los mismos empleados las tareas de contabilidad y las de control interno, lo que pone de manifiesto la falta de segregación de estas funciones.

El sistema contable no proporciona información sobre el patrimonio de la entidad. Su control se lleva a cabo de manera extracontable, lo que imposibilita la coordinación de esa información con la que figura en el inventario general y obliga a una permanente labor de conciliación de saldos.

El funcionamiento de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" no cumplió en el ejercicio fiscalizado con la finalidad prevista en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local, Regla 71, pues en ella no figuraban registrados todos aquellos gastos correspondientes a adquisiciones de bienes o prestaciones de servicios efectivamente recibidos, sobre los que no llegaron a dictarse los actos de reconocimiento de obligaciones.

En el saldo inicial no figuraba registrado, al menos, un importe de 672.254,46€, proveniente de los reconocimientos extrajudiciales de créditos realizados en 2012, por 217.697,43€, y de dos expedientes de gastos imputados directamente al presupuesto del mencionado ejercicio, por 454.557,03€.

No se ha podido determinar el importe de los bienes o servicios efectivamente recibidos que a finales del ejercicio 2012 debería figurar en dicha cuenta, al no haberse llegado a dictar los actos de reconocimiento de la obligación.

Reconocimientos Extrajudiciales de Créditos (REC)

En el ejercicio fiscalizado se aprobaron por el Pleno diez expedientes de REC, por un importe conjunto de 217.697,43€.

En líneas generales en los expedientes consta la documentación requerida (informe del área donde se originó el gasto, informe de intervención y dictamen favorable de la Comisión informativa correspondiente). No obstante, el informe de los servicios jurídicos que también debería incorporarse sólo consta en dos.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Cuatro de estos diez expedientes tuvieron por objeto la convalidación de unos gastos realizados en 2011, por un importe de 36.438,91€ bajo los conceptos de "*Actividades lúdicas de hijos de funcionarios y laborales*" y "*Fines de Semana en Familia*", consistentes en la asistencia de empleados y familiares a distintos campamentos.

El importe total de obligaciones reconocidas por estos conceptos en el ejercicio 2012 ascendió a 65.602,82€, de los que 36.438,91€ pertenecen a los expedientes de REC examinados y los 29.163,91€ restantes, a obligaciones del ejercicio fiscalizado.

Estos importes no se han considerado retribuciones en especie en los rendimientos del trabajo de los beneficiarios, ni sobre los mismos consta que se hayan practicado retenciones de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF.

Personal

La Diputación Provincial a finales del ejercicio 2012, aún no había dado cumplimiento a la obligación prevista en la legislación vigente de aprobar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Tampoco disponía de un Catálogo de Puestos de trabajo.

No ha sido hasta octubre de 2014 cuando el Pleno de la Corporación ha aprobado la RPT.

Los instrumentos disponibles para la ordenación y gestión de los recursos humanos hasta este momento han sido la plantilla presupuestaria y un resumen de la relación de puestos de trabajo, que se publican anualmente con el presupuesto.

No obstante, se destaca la falta de idoneidad de la plantilla presupuestaria como instrumento de planificación de los recursos humanos de la organización, por su carácter estático y vinculación con el presupuesto.

A finales de 2012 los empleados contratados por la Diputación Provincial al amparo de las subvenciones recibidas para el desarrollo de determinados programas que se mantienen en el tiempo eran 167.

En la revisión de expedientes personales se ha puesto de manifiesto cómo las reclamaciones efectuadas por cuatro de estos empleados se han atendido por los tribunales de justicia de lo social, lo que ha traído consigo el reconocimiento de su carácter indefinido, que no fijo de plantilla (al apreciarse fraude en la contratación laboral y en virtud de lo previsto en el artículo 15.3 del ET), además de una indemnización conjunta de 96.016,31€, al considerar que el convenio colectivo aplicable era el del personal laboral de la DP y no el de oficinas y despachos.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La situación de estos empleados plantea una incertidumbre a la Corporación si las reclamaciones se siguen sucediendo y resultan atendidas por los tribunales, que se manifestará en la obligación de creación de plazas en la plantilla, en la necesidad de hacer frente a los salarios de tramitación y a las diferencias salariales derivadas del convenio que se les aplica (oficinas y despachos) en relación con el del personal laboral de la Corporación.

Además, estas plazas han de figurar en la RPT del organismo, ya sea para contemplar su amortización o su cobertura tras la finalización del procedimiento de selección pública, sin que quepa el mantenimiento de esta anómala situación por tiempo indefinido.

La entidad debe valorar el riesgo y la responsabilidad que supone esta situación y considerar su reflejo contable mediante la dotación de la oportuna provisión en la medida en que concurran las circunstancias previstas para su registro.

Mediante Resolución de la Presidencia nº 1482/2008, se aprobó el Reglamento de la Bolsa de Empleo y el procedimiento a seguir en la creación de las bolsas de superior categoría.

Por otra parte, la Diputación provincial dispone de un procedimiento de superior categoría como mecanismo interno de cobertura de vacantes, así como de excedencias por periodo igual o superior a un año u otras situaciones de los grupos 2/C2; 3/C1; 4/A2 y 5/A1, pudiendo optar a los puestos de superior categoría tanto los funcionarios de carrera como los trabajadores fijos que ostenten la titulación correspondiente.

Según la información facilitada por la entidad, a finales del ejercicio 2012, ocupaban puestos de superior categoría 24 funcionarios y 46 laborales.

Las figuras jurídicas que se utilizan para llevar a cabo la designación de candidatos son la asignación de funciones de superior categoría, la interinidad laboral o funcionarial y la comisión de servicios.

Este procedimiento restringido que con carácter general sólo se aplica a los empleados de la Corporación conculca la normativa vigente, por la vulneración de los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, transparencia, mérito y capacidad, y, especialmente en el caso de los funcionarios públicos de las previsiones recogidas en el artículo 101 de la LBRL y la disposición adicional 1ª del RD 896/1991.

Los empleados seleccionados para ocupar un puesto de superior categoría perciben la totalidad de la retribución (básica y complementaria) del puesto de trabajo que van a desempeñar.

En los casos de desempeño temporal de funciones que correspondan a puestos de trabajo de categoría superior, siempre que se den los requisitos exigidos por la ley, lo adecuado sería la percepción solo de las retribuciones complementarias del puesto que realmente se esté desempeñando.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En la estructura retributiva del personal funcionario de la Diputación Provincial destaca la configuración del complemento específico, integrado por distintos conceptos entre el que se encuentra un tramo fijo vinculado al grupo de pertenencia, dándose a entender la existencia de elementos comunes de difícil valoración por separado, relativos a la especial dificultad técnica, a la dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad.

El tramo fijo del complemento especifico ascendió en 2012 a 7.540.174,31€, lo que supuso el 66,8% del total de obligaciones reconocidas en ese concepto.

De la configuración legal del mencionado complemento se desprende que su fijación es el resultado de la valoración del puesto de trabajo que se desempeñe, dentro del cual habrán de ponderarse los siguientes factores: la especial dificultad técnica, la dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad y penosidad.

En consecuencia, no resultaría ajustado a derecho vincular una parte del citado complemento a los grupos de titulación, pues éstos inciden en las retribuciones básicas y no en las complementarias.

En el acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario de la Diputación Provincial se recogen conceptos retributivos que conculcan las previsiones del artículo 1 del RD 861/1986 y el artículo 93 de la LBRL, como el premio a la jubilación ordinaria que supuso en el ejercicio 2012 248.945,27€, de obligaciones reconocidas; y el premio a la constancia consistente en el abono de una serie de mensualidades al cumplir 20, 25, 30, 35 y 40 años de antigüedad, que en el ejercicio 2012 ascendió a 795.735,02€.

Por otro lado, también se recogen prestaciones asistenciales que no pueden responder a ningún sistema de aportación, subvención o ayuda de cualquier género para fines de previsión, so pena de nulidad de los créditos concedidos para tal fin, entre las que figuran:

-La asistencia médica privada y cobertura del gasto farmacéutico a favor de todos sus funcionarios, con independencia de la fecha de ingreso de los mismos.

El gasto farmacéutico a partir de 2013 ha quedado circunscrito a aquellos funcionarios que se encontraban en activo en abril de 1993.

El acuerdo de valoración de puestos de trabajo y el incremento retributivo que con él se puso de manifiesto, adoptado por el Pleno de la Corporación el 2 de abril de 2012, incumplió la prohibición de incremento de las retribuciones de los empleados públicos en el ejercicio 2012, al contravenir los términos de la excepción prevista en el apartado 7º del artículo 22 de la LGP, pues aunque pudiera admitirse su carácter excepcional no resultó singular, al comprender a varios grupos completos y no a determinados colectivos de empleados.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Procedimiento de gestión del gasto de los capítulos 4, 7 y 8 del presupuesto de gastos

Los créditos definitivos recogidos en los capítulos 4, 7 y 8 han supuesto el 21,95%, el 14,92% y 1,51% respectivamente, del total de los aprobados con tal carácter en el presupuesto de gastos de la entidad, que ascendió a 434.311.047,36€.

De otra parte, las obligaciones reconocidas en estos capítulos representaron el 25,78%, el 9,34% y 1,46%, respectivamente, del total reconocido en el ejercicio, que ascendió a 322.214.258,46€.

Transferencias concedidas a entidades participadas

Los instrumentos utilizados por la Diputación Provincial para la financiación de sus entidades íntegramente dependientes son las transferencias genéricas para financiar los gastos de explotación y aquellas otras que cuentan con un destino específico, configuradas por las encomiendas o mandatos de ejecución.

Del examen de expedientes referidos a encomiendas o mandatos de ejecución se destaca lo siguiente:

-No figura en ninguno de los expedientes examinados la acreditación de la conveniencia u oportunidad de utilizar este procedimiento en relación con otras alternativas.

-En determinados expedientes se ponen de manifiesto debilidades relacionadas con el objeto del encargo, pues tratan de convalidaciones de gastos por actuaciones no incluidas en el mandato inicial, por el surgimiento de necesidades posteriores y por actividades realizadas con anterioridad a la formalización de la correspondiente encomienda, evidenciándose en este último caso la falta de título suficiente producido por el órgano competente que justificara la actuación de la sociedad.

-Los mandatos o encargos analizados no están retribuidos por ningún sistema de tarifas ni por otro procedimiento.

-En las encomiendas analizadas se observa que las entidades encomendatarias por falta de recursos propios subcontratan todo o casi todo el contenido de las actuaciones.

Análisis del gasto subvencional

En el análisis del gasto subvencional se ha diferenciado entre subvenciones cuyo régimen jurídico corresponde al previsto en la Ley General de Subvenciones, de las que tienen otro específico y en las que aquél se aplica con carácter supletorio.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Subvenciones cuyo régimen jurídico corresponde al previsto en la LGS

De las áreas funcionales analizadas con la muestra seleccionada, sólo la de Innovación y Empleo no dispuso en 2012 de Plan estratégico o Plan provincial.

La evaluación realizada del Plan estratégico del Área de Concertación de 2012 se limita a manifestar la ejecución de las actividades en él previstas y a señalar por línea de subvención el número de las concedidas y el importe que ha supuesto, sin que se aporte una valoración en términos de eficacia y eficiencia de las acciones planteadas y de los objetivos alcanzados.

En la evaluación del Plan estratégico de subvenciones del Área de Ciudadanía, Participación y Cultura para el año 2012, realizada en marzo de 2013, no se incluyen todos los indicadores previstos para la medición de los objetivos planteados. No obstante, se indica que se trata de una primera valoración que deberá ser ampliada con una memoria que incluya la ejecución y liquidación de los convenios celebrados. Esta memoria a la fecha de finalización de los trabajos de campo no ha sido aportada.

La evaluación aportada, referida al Plan Estratégico del Área de Servicios Públicos para la Sostenibilidad se limita solo a determinados aspectos del seguimiento de un conjunto de subvenciones, sin incluir una valoración en términos de eficacia y eficiencia de las acciones en él planteadas y de los objetivos previstos y alcanzados".

Para un grupo de diecisiete expedientes de subvenciones excepcionales analizadas, se destaca la falta de acreditación de las razones que dificultaron su convocatoria pública.

Justificación de las subvenciones

En diferentes expedientes se observan las siguientes incidencias en las memorias elaboradas.

-Falta la firma y fecha en su cumplimentación.

-Se incluyen actividades realizadas fuera del ámbito temporal del convenio.

-No recogen información de las actividades realmente desarrolladas, del servicio prestado, del coste incurrido o de los resultados obtenidos.

-En diferentes expedientes referidos al Programa Extraordinario de Urgencia Social Municipal para los municipios y ELA de la Provincia de Sevilla, se destacan las siguientes incidencias referidas a diversa documentación requerida en las bases de la convocatoria:

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

-No constan los informes sociales que justificarían la celebración de los contratos realizados al amparo del citado programa, o dichos informes tienen fecha posterior al periodo de ejecución del programa, 31 de diciembre de 2012.

-La relación de personas contratadas no está certificada por el interventor, tal como se exige en las bases de la convocatoria.

Documentación justificativa del gasto realizado

En diferentes expedientes las incidencias más relevantes observadas en la justificación del gasto hacen referencia a las siguientes circunstancias:

-La inclusión de gastos por actividades realizadas fuera del plazo previsto en el convenio.

-La inclusión de gastos en los que no se aprecia la vinculación con las actividades subvencionadas.

-El importe del gasto ejecutado resultó inferior al previsto.

-Incoherencias entre la distinta documentación justificativa del gasto.

Reintegros

La Corporación ha iniciado expedientes de reintegro por la totalidad de las subvenciones concedidas más los intereses de demora sólo en dos de los expedientes analizados.

Las incidencias observadas en la revisión formal de la documentación justificativa de las subvenciones analizadas deben conllevar la apertura de un procedimiento en orden a determinar la procedencia o no de reintegro total o parcial, al amparo de lo establecido en los apartados b) y c) del artículo 37 y 38 de la LGS.

Subvenciones integradas en planes provinciales o instrumentos similares

Del examen de las 43 operaciones contables relacionadas con la ejecución de diversos planes provinciales o instrumentos similares que son gestionados por las áreas funcionales de la Diputación, se destacan las siguientes incidencias:

Actuaciones previas a la concesión

En relación con el Plan Provincial de Cohesión Social e Igualdad aprobado para el periodo 2012-2015, se destaca que en diez convenios no figura la aportación mínima que han de realizar los ayuntamientos en función del tramo poblacional y del tipo de programa que se vaya a desarrollar, configurada como “requisito imprescindible para la aprobación del proyecto y la correspondiente transferencia de fondos”.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Documentación justificativa de la actividad

En relación con el Plan de Cohesión Social e Igualdad vigente en el periodo 2012-2015, de los doce convenios analizados, la memoria de actividades no consta en un caso y en nueve resultan incompletas, pues no hacen referencia a todos los extremos requeridos en el convenio marco que rige las actuaciones realizadas al amparo de dicho plan.

En ocho de estos expedientes no consta que se haya aportado "Original o copia compulsada de los contratos de personal que se satisfagan con la transferencia de la Diputación Provincial y que se suscriban durante el ejercicio".

Documentación acreditativa del gasto realizado

Las incidencias más relevantes relacionadas con la documentación acreditativa del gasto realizado tienen que ver con la inclusión de gastos no elegibles en un expediente; y la inclusión de gastos soportados en facturas o certificaciones de obra que tienen fecha anterior o posterior al ámbito temporal del convenio, sin que conste la modificación o prórroga del mismo en tres expedientes

Reintegros

En relación con este grupo de subvenciones, las deficiencias observadas en la revisión formal de la documentación deben conllevar el inicio de un procedimiento encaminado a determinar la procedencia o no del reintegro o la oportunidad de adoptar otras medidas al amparo de lo previsto en el artículo 40 del TRLHL.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46