CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE ATARFE (GRANADA)
Ejercicio 2017

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación incluyó en el Plan Actuaciones de 2018 la fiscalización de determinados aspectos de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Atarfe (Granada) referida al ejercicio económico 2017.

La fiscalización abarca una auditoría financiera y una auditoría de cumplimiento de legalidad:

- En el aspecto financiero, el trabajo ha tenido por objeto emitir unas conclusiones, en un marco de seguridad limitada, así como proponer recomendaciones, sobre las áreas de organización y entes dependientes, el control interno, el Presupuesto General, la liquidación y la Cuenta General, las modificaciones presupuestarias, personal, el endeudamiento, los gastos e ingresos presupuestarios, la tesorería, el Remanente de Tesorería y la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La revisión del cumplimiento de legalidad ha consistido en verificar, mediante pruebas selectivas y la aplicación de los procedimientos de auditoría que se han estimado necesarios, el cumplimiento de la normativa que resulta de aplicación al Ayuntamiento para emitir una opinión de auditoría en términos de seguridad razonable.

El Ayuntamiento de Atarfe tiene tres sociedades municipales: *Atarfe Ciudad Deportiva, S.A*, *Centro Transportes Atarfe Vega-Sierra Elvira, S.L.* y *Proyecto Atarfe, S.A.* La sociedad municipal *Centro de Transportes Atarfe Vega-Sierra Elvira S.L.* inicia su proceso de disolución en 2016 y la sociedad municipal *Proyecto Atarfe, S.A.* en 2015, habiendo quedado extinguida el 17 de abril de 2019. Asimismo, el Ayuntamiento interviene en dos consorcios, el *Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira*, de carácter local, y el *Consorcio de transportes del área de Granada*, autonómico.

-Las principales conclusiones sobre la revisión financiera se relacionan a continuación:

- Limitación al alcance, originada porque el Ayuntamiento no dispone de un inventario actualizado de bienes.

- Limitación al alcance que ha imposibilitado la verificación y validación del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS).

- Limitación al alcance, motivada por no haber cumplimentado el Ayuntamiento en la memoria el preceptivo detalle de los Gastos con Financiación Afectada, tal y como requiere el Plan General de Contabilidad Pública de la Administración Local (PGCPAL), ni haber aportado tampoco su documentación justificativa extracontable. Ello ha impedido confirmar la existencia de financiación para realizar una incorporación de remanente de crédito por 1.104.378,30 €, exigida por el art. 48.3 del 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 (Real Decreto 500/1990).

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

- Limitación al alcance provocada por la falta de respuesta de la entidad financiera a la circularización realizada y por la falta de evidencia documental alternativa aportada por la entidad fiscalizada, que ha impedido confirmar una deuda del Ayuntamiento con Bankia por 1.789.063,00 €.

- La entidad local no ha incluido en la Memoria de las Cuentas Anuales de 2017 toda la documentación e información que exige el PGCPAL.

- El epígrafe de Otras deudas del pasivo del Balance de 2017 del Ayuntamiento de Atarfe se encuentra infravalorado en 12.472.861,35 €, con origen en seis sentencias judiciales firmes anteriores a 2017, desfavorables para el Ayuntamiento.

- La cuenta (142): *provisión para responsabilidades* debe estar registrada en 2017 por 3.300.385,76 €, como consecuencia de los procesos judiciales en los que se encuentra inmerso el ente auditado, y no con el saldo nulo con el que figura en la contabilidad**.**

- La cuenta (413): *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto* presenta un saldo a final del ejercicio de 82.267,47 €. El saldo de esta cuenta debería incrementarse en un importe de 379.906,37 €, de los que 286.718,64 € tienen su origen en los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobados en 2018 y 93.187,73 € en la cuota de amortización de un préstamo no imputada al presupuesto por falta de consignación presupuestaria.

- El importe de la deuda financiera recogido en el Balance no coincide con el detallado en la memoria, siendo superior en +309.899,18 €. Adicionalmente, hay una diferencia de 93.188 € entre las deudas detalladas en la memoria y las deudas confirmadas.

-En cuanto al cumplimiento de la legalidad, la opinión recogida en el informe indica que, las actividades, operaciones presupuestarias y financieras, y la información reflejada en las cuentas anuales del ejercicio 2017 no resultan conformes con la normativa aplicable a la gestión de fondos públicos debido a la importancia de los incumplimientos detectados, de entre los que destacan los siguientes:

Control interno

- El Ayuntamiento de Atarfe no se ajusta al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), al no cumplir con lo requerido en el art. 4 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

- El Ayuntamiento no ha publicado en el portal de transparencia toda la información requerida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y por la Ley 1/2014 de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.

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

Entes dependientes

- Las sociedades municipales *Centro Transportes Atarfe Vega-Sierra Elvira S.L.* y *Proyecto Atarfe, S.A.* presentaron resultados de explotación negativos en los ejercicios 2014 y 2015, sin que hayan quedado automáticamente disueltas tal y como se exige en la disposición adicional (DA) 9º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

- Además, la sociedad mercantil *Proyecto Atarfe, S.A*. ha incumplido en 2014 el art. 363.1 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC) al presentar unos fondos propios inferiores a la mitad del capital social, encontrándose por ello en causa de disolución.

Presupuesto, liquidación del presupuesto y Cuenta General

- En el ejercicio 2017 no se ha producido la aprobación del Presupuesto General, incumpliendo el art 169.2 del TRLRHL, por lo que ha desarrollado su actividad con el presupuesto prorrogado del ejercicio 2016.

- La liquidación del presupuesto se aprueba el 24 de octubre de 2018, y no entre el 1 y el 31 de marzo, tal y como exige la normativa presupuestaria local, y la copia de esta liquidación se ha remitido al Ministerio 212 días después del plazo fijado en el art. 193.5 del TRLRHL (31 de marzo de 2018).

- La Cuenta General ha sido aprobada el 28 de marzo de 2019, incumpliendo el plazo previsto en el art. 212.4 del TRLRHL (1 de octubre de 2018), y ha sido rendida a la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) el 13 de junio de 2019, después del 1 de noviembre de 2018, plazo establecido en el art. 11.1.b de la ley 1/1988, de 17 de marzo de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

- La Cuenta General no contiene las Cuentas Anuales de la sociedad mercantil de la íntegra titularidad municipal *Centro Transportes Atarfe Vega Sierra Elvira, S.L.,* incumpliendo el art. 209 TRLHL.

- Además, no se acompaña como documentación complementaria a la Cuenta General las Actas de Arqueo de las existencias en Caja referidas a fin de ejercicio, ni las notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la EELL referidos a fin de ejercicio junto con el estado conciliatorio, en su caso, tal y como exige la regla 45.3 de la IMNCAL.

Personal

- La EELL aprobó el 25 de noviembre de 2002 un Catálogo de Puestos de Trabajo (CPT), en lugar de una Relación de Puestos de Trabajo (RPT), que no reunía los requisitos exigidos por el art. 15.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Dicho CPT fue actualizado el 26 de marzo de 2015, pese a lo cual, seguía sin reunir los requisitos previstos en el art. 74 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

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

- La determinación del complemento específico de 2017 no ha ido precedida de una valoración de los puestos de trabajo, tal como prescribe el art. 4.2 del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Local (RD 861/1986).

- Además, se aprecian diferencias entre el complemento específico del CPT y el abonado en las nóminas, sin que exista constancia de la aprobación de tal modificación por el Pleno (art. 22 del RD 861/1986).

- No hay constancia de la aplicación efectiva de criterios objetivos para la percepción del complemento de productividad, tal como prescribe el art. 5 del Real Decreto 861/1986.

- La suma de las plazas de laborales fijos e indefinidos de la plantilla orgánica (73) supera indebidamente en 21 a la de los puestos que para este tipo de empleados públicos establece el CPT (52), lo que supone un incumplimiento del art. 126.1 del 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).

- Hay 48 trabajadores contratados por el Ayuntamiento como laboral fijo o indefinido no fijo que no tienen ni plaza de laboral en la plantilla orgánica ni puesto de laboral en el CPT, y hay otros 21 que están ocupando una plaza en la plantilla orgánica sin tener un puesto en el CPT.

- A 31 de diciembre de 2017, hay 86 trabajadores laborales indefinidos no fijos. Todos se encuentran en una situación irregular, recogida en el art. 15.3 y 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, con las consecuencias previstas en la DA 15ª del citado Estatuto. Estos 86 trabajadores han accedido al Ayuntamiento incumpliendo los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad previstos en el art. 55 del TREBEP y en los arts. 91 y 103 de la LBRL.

  Por consiguiente, y en relación con estas plazas, el Ayuntamiento debe proceder a cubrirlas adecuadamente conforme a los procedimientos establecidos en la legislación de función pública y con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En caso contrario, debe proceder a la amortización de tales plazas y a la extinción de los contratos, adecuándose a lo establecido en la legislación laboral.

- Se ha procedido a la contratación de 56 laborales temporales pese a no quedar acreditada la situación de excepcionalidad establecida en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (LPGE 2017). Además, su contratación no ha sido expresamente autorizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, lo que supone un incumplimiento del art. 19. dos de esta disposición normativa.

- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Granada formuló el 11 de mayo de 2017 un acta de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional por 1.419.681,52 €, confirmada y elevada a definitiva por la Unidad de Impugnaciones

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

de la Dirección Provincial de Granada de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), por no tener dados de alta, desde noviembre de 2012 a febrero de 2017, a 61 trabajadores laborales procedentes del Servicio de Ayuda a Domicilio, instando su alta de oficio en el Ayuntamiento de Atarfe. La Unidad de Impugnaciones acordó el 12 de diciembre de 2017 la suspensión del procedimiento recaudatorio de dicha deuda ante la solicitud formulada por el Ayuntamiento en el requerimiento previo al Contencioso Administrativo presentado, suspensión que ha sido mantenida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en auto de 10 de octubre de 2019.

Deuda

- El período medio de pago a proveedores (PMP), con una media trimestral de 156,96 días, excede el periodo máximo de 30 días que indica la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

  El Ayuntamiento no ha realizado ninguna de las medidas establecidas en el art. 18.5 de Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), derivadas del incumplimiento del plazo máximo del PMP.

- En el año 2017 el Ayuntamiento de Atarfe tenía una deuda pendiente por un préstamo que recibió en el año 2000 por importe de 350.000.000 ptas (actualmente 2.103.542 €), con motivo de la suscripción en dicho año de un contrato correspondiente al servicio municipal de recaudación, y que continuaba en ejecución en 2017, siendo esta una de las prestaciones que había de realizar la empresa adjudicataria de dicho contrato.

  Ante lo extraordinario de la situación, que un contrato de servicios contuviera entre sus prestaciones una operación de préstamo, se procedió a la fiscalización de dicho contrato, con el resultado que se expone a continuación.

- La *Comunidad de Bienes Miguel Rubiño Abarca y Otros, C.B.* ha estado, antes del año 2000, prestando un servicio de colaboración en la gestión recaudatoria municipal sin que existiera contrato alguno, lo que supone un incumplimiento de la normativa contractual regulada en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de mayo (LCAP). Se desconoce el año en el que se inicia esta situación ilegal debido a la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento a esta cuestión (situación de limitación al alcance).

- El Ayuntamiento de Atarfe formaliza el 15 de mayo de 2000 con la *Comunidad de Bienes Miguel Rubiño Abarca y Otros, C.B.* un contrato relativo a la prestación del servicio municipal de recaudación por un período de 25 años prorrogable hasta los 50 años, contraviniendo el art. 15 de la LCAP, dado que una Comunidad de Bienes no tiene personalidad jurídica y no puede, por tanto, contratar con una Administración Pública**.**

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

Además, el contrato firmado incumple el art. 197.3 de la LCAP, al no ser catalogado como contrato de servicios sino como de "arrendamiento de servicios", y el art. 3.1 k) LCAP, dado que incluye junto a esta prestación principal otras dos prestaciones que tienen la naturaleza de operaciones de crédito y que quedan directamente excluidas del ámbito de aplicación de la ley de contratos públicos.

También incumple el contrato suscrito el art. 199 de la LCAP, ya que tiene una duración de 25 años, prorrogables hasta 50 años, cuando debería haber tenido una duración total, incluidas las prórrogas, de cuatro años, por tratarse de un contrato de servicios.

- Con respecto a la prestación consistente en conceder un préstamo al Ayuntamiento de Atarfe por un importe de 350.000.000 ptas (actualmente 2.103.542 €), la misma no aparece expresamente recogida en ninguna de las cláusulas del PCAP, ni tampoco como criterio de adjudicación.

  Esta falta de publicidad lleva a que solo sea la Comunidad de Bienes la que oferte dicho préstamo junto con el anticipo de fondos, lo que le otorga una mayor puntuación, con manifiesta desventaja respecto al resto de licitadores.

  Sobre la necesidad de cumplir el principio de transparencia en materia de contratación y, en particular, en los criterios de adjudicación y en su variante de "subcriterios o criterios secundarios", se ha pronunciado extensamente la doctrina y la jurisprudencia, invalidando los criterios y subcriterios no introducidos en los pliegos.

- La entidad auditada incluye un criterio de adjudicación del contrato, el anticipo de fondos a cuenta de recaudación, que no está directamente relacionado con el objeto de la contratación, por lo que contraviene el artículo 87.1 LCAP y la más reciente doctrina y jurisprudencia sobre esta cuestión.

  Así mismo, en el PCAP se incluyen otros dos criterios de adjudicación del contrato, el criterio de experiencia y el de arraigo territorial, que son contrarios a la normativa contractual que lo regulaba, tal y como se han se ha pronunciado la doctrina y la jurisprudencia.

- La Cláusula decimocuarta del contrato, relativa a su posible cesión a una entidad de nueva creación, no cumple con los requisitos exigidos en el art. 115 de la LCAP, al disponer que dicha cesión deba ser autorizada, además de por el Ayuntamiento, por una entidad financiera, la Caja General de Ahorros de Granada, que no es parte interviniente en el contrato.

  La empresa *Gestión y Recaudación Local, S.L. (GERELO)* es una entidad de nueva creación, por lo que no se le puede ceder un contrato administrativo, ya que no cumpliría con los requisitos que en materia de cesión de contratos exige el artículo 115 LCAP, en relación con la acreditación de su solvencia económica, financiera y profesional. Pese a ello, el Alcalde del Ayuntamiento de Atarfe autoriza la constitución del contratista, una Comunidad de Bienes, en esta sociedad mercantil el 18 de diciembre de 2000.

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

Tampoco se cumple con el requisito exigido en el art. 115.1.d) de que la cesión se formalice en escritura pública.

Estabilidad Presupuestaria y regla del gasto

- El Ayuntamiento ha incumplido la regla del gasto del art. 12 de la LOEPSF al alcanzar la variación del gasto computable el 22,04%**.** En tales circunstancias la LOEPSF estipula en su art. 21 la obligación de elaborar un Plan Económico-Financiero que revierta tal situación, Plan Económico-Financiero que no ha sido elaborado por la Corporación.

- Según la intervención, el Ayuntamiento no cumple con el objetivo de deuda previsto en el art. 13.1 de la LOEPSF al superar el límite legal previsto.

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