CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE EL PUERTO DE SANTA MARÍA (CÁDIZ) EJERCICIO 2018

La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación, acordó incluir en el Plan Anual de Actuación para el ejercicio 2019 el informe denominado "Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz)", correspondiente a la actividad desarrollada durante el ejercicio 2018.

El Ayuntamiento de El Puerto de Santa María se encuentra situado en la provincia de Cádiz, cuenta con una población estimada, según datos recogidos del padrón municipal a 1 de enero de 2018 por el Instituto Nacional de Estadística, de 88.364 habitantes.

La fiscalización ha abarcado una auditoría financiera y una auditoría de cumplimiento de legalidad. En los puntos siguientes se exponen los resultados de la fiscalización realizada.

FISCALIZACIÓN FINANCIERA

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.

Entre las conclusiones obtenidas destacan las siguientes:

Como consecuencia del análisis de los procedimientos judiciales informados por los asesores legales del Ayuntamiento se desprende que la entidad local tiene pendiente de registro en contabilidad un pasivo por importe de 15.204.453 € correspondiente a litigios pendientes de pago a la fecha. De los cuáles 14.660.821 € corresponden a sentencias judiciales falladas en firme, que deberían estar contabilizadas en el epígrafe de "Otras deudas" y 543.632 € a sentencias en curso, que deberían estar contabilizado en el epígrafe "Provisiones". Por lo tanto, los fondos propios y las cuentas de otras deudas y provisiones del pasivo del balance se encuentran infravalorados en dicho importe al cierre del ejercicio 2018.

El resultado económico patrimonial y la cuenta "120 Resultados de ejercicios anteriores" de los fondos propios se encuentran infravalorada y sobrevalorada, respectivamente, en 3.641.119,86 € como consecuencia de una contabilización incorrecta al tratar de subsanar un error de ejercicios anteriores. La regularización en lugar de hacerse contra reservas se hizo imputando los gastos al ejercicio corriente, disminuyéndose de esta manera el resultado económico patrimonial del ejercicio 2018.

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

La Entidad no registra el pasivo por los reintegros pendientes de realizar de subvenciones recibidas, excepto en los casos que requiere pago aplazado, ya que dichas resoluciones de reintegro las reciben y gestionan desde los servicios correspondientes. Al departamento de contabilidad sólo llegan los reintegros de subvenciones una vez que tienen que realizar el pago.

Sobre el Ayuntamiento han recaído al menos 3 resoluciones de reintegro de subvenciones motivadas en el incumplimiento total o parcial del objetivo de la actividad objeto de la subvención art. 37.1 b) de la Ley General de Subvenciones (LGS).

El saldo de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", a 31 de diciembre de 2017 no incluía todas las facturas regularizadas mediante Reconocimiento Extrajudicial de Crédito (REC), en el ejercicio 2018. Como consecuencia, dicho saldo se encontraba infravalorado en 920.965,33 €. Asimismo, el saldo de la cuenta 413 a 31 de diciembre de 2018 no incluía todas las facturas regularizadas mediante REC en el ejercicio 2019. Como consecuencia, dicho saldo al final de 2018 se encontraba infravalorado en 1.577.969,89 €. La cuenta 413 debe recoger no solo las facturas que carezcan de crédito presupuestario sino también aquellas otras, que por cualquier otro motivo no pueden imputarse al presupuesto siendo procedente su aplicación al mismo.

Durante el ejercicio 2018 se han realizado 135 ingresos por importe de 112.164,33 € en las cuentas bancarias procedentes de las 4 cajas operativas con las que cuenta el Ayuntamiento, (Oficina de atención al ciudadano, instalaciones deportivas, Policía y Teatro), sin la previa contabilización de los movimientos de dichas cajas. La tesorería no dispone de unos criterios referidos a las cuantías y periodicidad del traspaso de las cajas a las cuentas bancarias municipales. Y, por otro lado, en el acta de arqueo no consta el efectivo de ninguna de las cajas operativas hasta que éste es ingresado a la cuenta bancaria correspondiente.

El remanente de tesorería para gastos generales del Ayuntamiento asciende al término del ejercicio 2018 a 14.085.111,40 €. La solvencia financiera a corto plazo medida a través de esta magnitud puede verse afectado por los hechos siguientes

- El saldo de la cuenta 555*" pagos pendientes de aplicación*" por importe de 429.155,81 € no se corresponde con gastos que contaran con crédito en el presupuesto. Por tanto, parte de ese remanente habrá de ser destinado a la regularización de dichos pagos pendientes de aplicación.
- El exceso de financiación afectada no está correctamente calculado, al detectarse un proyecto de gastos, que data del año 2008, al que, en sus inicios, no se le imputaron los gastos que su ejecución conllevó.
- Las deudas de los litigios sobre los que han recaído sentencias judiciales firmes en contra del Ayuntamiento por importe de 14.660.821 €.
- Los reintegros que tienen su origen en subvenciones finalistas por un importe 283.200,61 € sobre las que han recaído resolución de reintegro y han de ser devueltas.

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

El Ayuntamiento tiene registrado unos pasivos en relación a las cuentas a pagar con la sociedad Impulsa, el Puerto S.R.L y la Mancomunidad de Municipios Bahía de Cádiz por importes de 21.780 € y 252.666 € que difieren de los importes confirmados por ambas entidades, 648.312 € y 118.705 €, respectivamente. No ha tenido lugar la debida conciliación de saldos, existiendo una limitación al alcance.

Como consecuencia de un error en el cálculo de los ajustes provenientes del SEC realizado por el Ayuntamiento, la capacidad de financiación sería de 15.131.909,41€, inferior en 696.713,94 € a la calculada por el Ayuntamiento.

Por otro lado, las diferencias que se han constatado sobre los saldos iniciales y finales de la cuenta 413, afectan al ajuste SEC-95 derivado de la variación de dicha cuenta y tiene sus efectos sobre la capacidad o necesidad de financiación. De igual manera, las diferencias inciden en la determinación del gasto computable a efectos del cumplimiento de la regla de gasto.

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO. OPINIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD DESFAVORABLE

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.

Debido a la importancia de los incumplimientos que se describen a continuación, **en opinión de la Cámara de Cuentas**, las actividades desarrolladas en 2018 por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María que han sido objeto de fiscalización no resultan conformes con el marco normativo aplicable.

Se exponen a continuación los principales **fundamentos** en los que se apoya la opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable.

Los convenios celebrados por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María con sus diferentes entidades dependientes no han sido adaptados a la nueva regulación contenida en Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), incumpliéndose el plazo de adaptación de tres años que finalizó el 2 de octubre de 2019.

Los servicios prestados por la sociedad Puerto Santa María Global. S.L., en virtud de encomiendas de gestión, no se sustentan en el adecuado instrumento jurídico dada la naturaleza contractual de las prestaciones que han originado las obligaciones económicas. Estos servicios se han instrumentado en varios convenios con el Ayuntamiento, y cuyas prorrogas tuvieron lugar con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación de los contratos del Sector Público. El procedimiento correcto para formalizar los encargos sería mediante la figura de los encargos a medios propios personificados regulados en el art. 32 de la LCSP. La ausencia de un procedimiento jurídico adecuado supone la omisión de trámites esenciales que provoca la nulidad de pleno derecho de los actos en base a lo previsto en el art.47.1. e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

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

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Las obligaciones reconocidas a favor del Puerto de Santa María Global, S.L han ascendido a 1.524.178,46 €.

El Ayuntamiento no dispone de una política de seguridad aprobada por el órgano titular correspondiente, incumpliendo lo establecido en el art. 11 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.

No se ha formado la Cuenta General del ejercicio 2018, y en consecuencia, no ha podido ser objeto de aprobación, tal y como requiere el art. 212 del TRLRHL, ni se ha rendido a la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) en los términos de art. 11.1.b de la ley 1/1988, de 17 de marzo de la Cámara de Cuentas de Andalucía. La falta de rendición de la Cuenta General, incumplimiento que se produce en los ejercicios 2016 a 2018, constituye una infracción muy grave, según lo previsto en el art. 28.p) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), con las consecuencias previstas en el art. 30 de esa misma norma.

El Ayuntamiento no dispone en el ejercicio 2018 de una RPT que refunda las numerosas modificaciones de los puestos de trabajo que se han sucedido a lo largo de los 26 años, que han trascurrido desde el año 1992 que fue aprobada y publicada como tal la RPT. La no existencia de un documento integrado de RPT, impide que pueda utilizarse como el referente ordenador de los RRHH de una Corporación y como punto de partida para la delimitación de las plazas y de su dotación presupuestaria en la plantilla del Ayuntamiento.

Entre los efectivos existentes en el Ayuntamiento hay 44 funcionarios interinos. En los expedientes analizados se observa que todos los nombramientos de funcionarios interinos se realizan para cubrir vacantes mientras se convoca el proceso selectivo para cubrir la correspondiente plaza. Sin embargo, no quedan adecuadamente justificadas y motivadas las razones de urgencia y necesidad que justificaron dichos nombramientos, incumpliéndose el art.10.1 del Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP). Los funcionarios interinos analizados llevan entre 11 y 13 años cubriendo dichos puestos. Igualmente se produce el incumplimiento de lo establecido en el punto 4 del citado artículo 10, al no incluirse esas plazas en la Oferta de Empleo del año de su nombramiento ni en los años posteriores.

En los efectivos de naturaleza laboral se ha constatado la existencia de al menos 3 trabajadores que adquirieron la condición de indefinido no fijo con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición adicional vigesimosexta de la Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para 2017. En relación con el acceso de este personal al empleo público no se han observado los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad previstos en el art.55 del TREBEP.

Entre los efectivos “laboral no fijo” del Ayuntamiento hay 25 contratados mediante la modalidad de “contrato de interinidad por vacante” prevista en el art. 4 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el art.15 del Estatuto de los trabajadores en materia de contratos de duración determinada. La duración media de esas contrataciones es de 8 años, existiendo incluso

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

algunos trabajadores en que esa relación laboral se extiende desde el ejercicio 2004. La permanencia en el tiempo de esos contratos desnaturaliza el carácter de temporal que reviste estas contrataciones. La falta de convocatoria de esas plazas vacantes supone el consentimiento de dicha situación fraudulenta por la Corporación.

En los procesos selectivos de los auxiliares administrativo se ha utilizado una bolsa de empleo caducada incumpliendo los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público reconocidos en el art. 55 del TREBEP, puesto que se está limitando injustificadamente las oportunidades de todos aquellos ciudadanos que en su día no participaron en las pruebas de acceso para la conformación de la bolsa de empleo.

El Ayuntamiento ha incumplido los límites establecidos en el artículo 7 del RDL 861/1986, de 25 de abril por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local (RDL 861/1986), tanto en lo referente a la cuantía global del específico como de la productividad. (A13)

La determinación del complemento específico no viene precedida de una valoración del puesto de trabajo tal como prevé el art 4 del RDL 861/1986. La aprobación y modificación del específico no ha sido acordada por el órgano competente que es el Pleno a tenor del art. 22.2.i) de la LBRL.

Durante el ejercicio 2018 se han abonado un total de 1.848.489,97 € en concepto de complemento de productividad sin que existan criterios objetivos aprobados por el Pleno para su percepción, lo que supondría un incumplimiento del art. 5 del RDL 861/1986.

El Ayuntamiento ha abonado 10.661,75€ en concepto de quebranto de moneda a un total de 61 empleados, incumpliéndose el art. 1 del RDL 861/1986, ya que los funcionarios de la Administración Local solo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el art.23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma para la Función Pública (LMRFP), no encontrándose el "quebranto de moneda" entre dichos conceptos. Al tratarse de una característica inherente al puesto de trabajo, su remuneración debe contemplarse dentro del específico.

La Corporación ha retribuido gratificaciones extraordinarias de manera fija y reiterada en el tiempo, careciendo del carácter excepcional que se exige legalmente para su reconocimiento y percepción, incumpliendo lo establecido en el art. 23.3.d) de la LMRFP, y art 6 del RDL 861/1986. El total de gratificaciones abonadas ha ascendido a 153.515,19 €

Se ha detectado la percepción de un premio por permanencia o antigüedad que no se adecua a lo contemplado en el art. 23 de la LMRFP. La antigüedad se retribuye a través de los trienios dando lugar con dicho complemento a una doble retribución.

Al menos 150 policías y otros 64 empleados perciben un complemento de dedicación especial por una cuantía de 571.646,04 € y 166.856,12 €, respectivamente, y al menos 38 empleados perciben complemento de dedicación intensiva por una cuantía de 220.838,90 €, contrariamente a lo establecido en el art. 4 del RDL 861/1986, que obliga a su retribución a través del específico y, como

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

así establece el propio Ayuntamiento en el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario.

El Plus de asistencia y el Plus de pantalla no tienen encaje entre los conceptos retributivos establecidos en el precitado art. 23 de la LMRFP.

No consta acreditada la aprobación del gasto de 2 facturas que totalizan 220.913,18 €, incumpliéndose el apartado 6 de la BEP nº19 en la que se establece que las facturas fiscalizadas de conformidad se elevarán a la aprobación del Presidente de la Corporación.

Se han detectado 160 facturas que se corresponden con gastos de naturaleza corriente, que totalizan 12.991.262,85 € gestionadas en un solo acto de gestión (ADO) y que contravienen lo dispuesto en la BEP nº 20 al no tratarse de gastos de pequeña cuantía y superar en su caso el límite cuantitativo fijado en la citada Base.

Igualmente, se han detectado 84 facturas por importe de 106.530 € de gastos en inversiones reales, capitulo 6, que se han tramitado en un solo acto de gestión (ADO) contraviniendo lo preceptuado en la BEP nº 20 que reserva la acumulación de las fases contables para los gastos de naturaleza corriente.

No consta cobertura contractual de un gasto total de 11.928.896,30 €. que se corresponde con 48 terceros. Conforme al art. 47.1 e) de la LPAC son nulos de pleno derecho, puesto que prescinden total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Se produce fraccionamiento de contrato por un importe de 592.736,60 € que se corresponde con 14 proveedores, al constatarse en las facturas una sucesión temporal de éstas e idéntico objeto contractual.

Se constata el incumplimiento del principio de anualidad y temporalidad del gasto consagrado en el art.176.1 del TRLRHL, al constatarse en el ejercicio 2018 que se han contabilizado facturas correspondientes a ejercicios anteriores a 2018 por importe de 4.483.561,08 € y que en 2019 se han registrado facturas por importe de 2.221.863,16 € correspondientes al ejercicio 2018.

Ocho expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Crédito (REC) del año 2018 por importe de 1.335.559,84 €, encuentran su causa en la falta de consignación presupuestaria. Dichos expedientes han sido aprobados por la Junta de Gobierno o por Decreto de Alcaldía, cuando deberían haber sido aprobados mediante Pleno ya que carecen de consignación presupuestaria, incumpliendo del art.60.2 del RD 500. Por otro lado, al tratarse de gastos con origen en resoluciones que son nulas de pleno derecho no es posible llevar a cabo su convalidación mediante la aprobación de un REC, ya que solo son convalidables los actos anulables por así establecerlo el art. 52 de la LPAC. Lo que procede es la iniciación del procedimiento de revisión de oficio previsto en los arts. 106 y ss. de la citada norma.

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

La existencia de gastos sin consignación presupuestaria que al menos asciende al importe regularizado a través del REC en 2018, supone el incumplimiento del principio de especialidad cuantitativa consagrado en el art. 173.5 del TRLRHL, que no permite comprometer gastos ni reconocer, por tanto, obligaciones de pago por un importe superior al de los créditos autorizados en el presupuesto de gastos. Este precepto además de declarar la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, apunta a las responsabilidades a que puedan dar lugar.

Así mismo, la existencia de gastos sin consignación presupuestaria se trata de un supuesto de hecho constitutivo de responsabilidad patrimonial, tal y como determina el art. 177.1.c) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria (LGP). Además, pudiera ser constitutivo de infracción muy grave, por aplicación del apartado c) del art. 28. referido a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la LTBG, con el régimen de sanciones contemplado en su art. 30.

Por su parte, el art. 188 del TRLRHL establece que "los ordenadores de gastos y pagos, en todo caso, y los interventores de las EELL, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente."

Los gastos de 17 expedientes de REC, tramitados durante el ejercicio 2018 por importe de 2.527.100,99 €, han sido indebidamente adquiridos o comprometidos, esto es, los actos han adolecido de vicios que los hacen susceptibles de ser declarados nulos según lo previsto en el art.47.1 e) de la LPAC y, por tanto, no procede su Reconocimiento Extrajudicial de Crédito sino el procedimiento de revisión de oficio, previsto en el art. 106 de la LPAC.

El Ayuntamiento calcula ahorro bruto, ahorro neto e índice de endeudamiento del ejercicio en base a los importes obtenidos del presupuesto incumpliendo el art. 53 del TRLHL, que establece que el cálculo se realizará en base a los importes de la liquidación del presupuesto.

De los informes trimestrales del ejercicio 2018 se deduce que el Ayuntamiento ha realizado pagos por importe de 24.923.281,32 € (61% del total de pagos realizados) fuera del periodo legal de pagos. El período medio de pago del primer, segundo, tercer y cuarto trimestre se sitúan en 130,58 días, 76,82 días, 161,27 días y 80,74 días, respectivamente, incumpliendo por tanto el periodo de pago de 30 días establecido en la Ley 11/2013, de 26 de julio, medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de creación de empleo que modifica a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

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