CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE UTRERA (SEVILLA)
Ejercicio 2011

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía aprobó incluir dentro del Plan de Actuaciones para el ejercicio 2012, la fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Utrera.

El municipio de Utrera se encuentra situado en la provincia de Sevilla, con una extensión de 681,30 Km2 y, según el Instituto Nacional de Estadística, contaba con una población de 51.630 habitantes, a 1 de enero de 2011.

Durante el período objeto de fiscalización, los órganos de gobierno del Ayuntamiento corresponden a dos legislaturas resultantes de los comicios celebrados el 27 de mayo de 2007 y el 22 de mayo de 2011.

En el ejercicio 2011 la Corporación participa en la Sociedad de Promoción y Desarrollo de Utrera S.A. (en adelante PRODUSA) y forma parte, junto a cuatro ayuntamientos de la provincia, de la Sociedad Mercantil de responsabilidad limitada TDTL Campiña Digital S.L.

PRODUSA, por acuerdo de Pleno de 10 de junio de 2010, se convierte en medio propio y técnico del Ayuntamiento, suscribiendo convenio por el que se le encomienda ejecutar la obra de urbanización de la barriada militar. Todo esto a pesar de no reunir los requisitos previstos en el artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, hecho éste advertido por el Secretario General de la Corporación, mediante informe en el que señala la nulidad de pleno derecho de tal acuerdo. Con fecha 16 de diciembre de 2011, la sociedad solicita la situación de preconcurso de acreedores.

Además, durante 2011, dos entidades gestionan determinados servicios municipales. Concretamente, se trata de la Mancomunidad de Municipios de Bajo Guadalquivir, que realiza del tratamiento de residuos y la ejecución de programas estatales, europeos y regionales de fomento de empleo, y el Consorcio de Aguas del Huesna para el abastecimiento de aguas y evacuación de las residuales.

Constituye el objetivo de este informe la fiscalización de regularidad, referida al 2011, de diversas áreas de gestión, a saber: general, control interno, remanente de tesorería, reconocimiento extrajudicial de créditos y gastos sin consignación presupuestaria, deudas de la Corporación y cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

El alcance de los trabajos se ha visto limitado por la falta de respuesta de un 11% de los bancos y del 23% de los acreedores, que fueron circularizados para confirmación de saldos.

A continuación se exponen las conclusiones alcanzadas en el trabajo de fiscalización realizado, así como las recomendaciones formuladas respecto a alguna de ellas:

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

Tramitación y rendición de cuentas

La Corporación no cumple los plazos establecidos en la normativa para la aprobación del presupuesto, de su liquidación y de la Cuenta General. Asimismo, la rendición de esta última tiene lugar dos meses más tarde de la fecha límite fijada en la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Igualmente, se incumple el plazo determinado en el artículo 193.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL), para la remisión al Estado y a la Comunidad Autónoma de una copia de la liquidación presupuestaria.

Se insta a la Corporación al cumplimiento de los plazos recogidos en la norma para la aprobación, liquidación y rendición de sus cuentas.

Se recomienda que, por parte de la Comunidad Autónoma, se adopten medidas que obliguen al puntual cumplimiento del deber de las entidades locales de remisión de la información exigida legalmente, a fin de favorecer el principio de transparencia que debe imperar en la actividad pública.

El presupuesto del Ayuntamiento se aprueba en situación de equilibrio, si bien no contempla los créditos necesarios para atender la obligación de pago a favor de uno de sus acreedores (Jeluse S.A.), impuesta por resolución judicial y por un importe de 613.613,75 €. Dicha falta de presupuestación le impide atender la obligación de pago.

El presupuesto general de la entidad no incorpora como anexo el programa anual de actuación, inversión y financiación de TDTL Campiña Digital Tv S.L., tal como prevé para este caso el artículo 166 del TRLHL. Por otro lado, no forman parte de la Cuenta General, como documentación complementaria, las cuentas anuales de la citada sociedad, ni de PRODUSA, incumpliéndose el artículo 101.1 b) del TRLHL.

En pro del principio de transparencia que debe operar en la gestión pública, se señala la importancia que entraña que las sociedades municipales aporten la documentación relativa a sus presupuestos y a sus cuentas anuales, puesto que su análisis permite conocer la aplicación de los recursos transferidos por el Ayuntamiento.

Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias en el ejercicio 2011 se cifran en 26.271.732,69 € y han supuesto un incremento del 74,01% del presupuesto inicial.

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

Se constatan deficiencias en la tramitación de los diferentes expedientes de modificación entre las que destaca la posible nulidad de dos expedientes de generación de crédito contabilizados con anterioridad al momento de su aprobación, así como el destino de las transferencias de créditos que incrementan los conceptos presupuestarios de *laborales temporales* y *productividad.*

Personal

La plantilla de personal, que está sujeta a la aprobación del Pleno de la Corporación, así como a su publicación, según dispone el artículo 90 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, se compone de 461 plazas y no incluye los 12 puestos reservados para eventuales. El grado de cobertura de la misma es de un 80% para los funcionarios y un 53% para los laborales.

La plantilla de personal laboral temporal es la que registra un mayor incremento respecto al ejercicio anterior (13,54%). En este sentido hay que indicar que el Ayuntamiento recurre habitualmente a este tipo de contrataciones, sin que se justifique la urgencia. Sobre este hecho cabe señalar que la contratación de personal laboral temporal contraviene lo establecido en el artículo 23.2 de la Ley de Presupuestos del Estado para 2011.

Este uso recurrente de la contratación de personal temporal para cubrir servicios de naturaleza permanente, ha dado lugar a la interposición de demandas por parte de los trabajadores, con declaración judicial de despido improcedente. La consiguiente repercusión económica para la Corporación de dichos despidos en el año 2011 ha ascendido a 121.113,46 €.

Se ha detectado la existencia de indicios de responsabilidad contable, por alcance, por el pago indebido de algunos complementos o conceptos salariales que carecen de cobertura legal, es decir, incumpliendo alguno de los preceptos recogidos en el R.D. 861/1986, por el que se fija el régimen retributivo de los funcionarios de la administración local. Concretamente, se vulnera el artículo 5 del citado Real Decreto, al no disponer de criterios objetivos para la asignación individual del complemento de productividad, la productividad satisfecha durante 2011, tiene carácter fijo y periódico. Del mismo modo, se abonan a determinados colectivos de personal (policía municipal y cuerpo de bomberos), complementos salariales, en concepto de plus de nocturnidad, trabajo en domingo y servicios extraordinarios en horas diurnas y festivas, que no se encuentran previstos en la citada normativa, además de estar satisfaciéndose dichos conceptos mediante el complemento específico.

Respecto al complemento específico hay que significar que, en el caso de los funcionarios, supera el límite de la cuantía global (75%), fijada en el artículo 7 del R.D. 861/1986, al situarse en un 79,27%. Igualmente, se rebasa el límite que ese mismo precepto establece en relación a las gratificaciones, que no deben superar el 10%, a tenor de esta normativa y, que en el Ayuntamiento alcanza un 10,87%.

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

Finalmente, señalar que la Corporación no dispone de un procedimiento regulado para la autorización de las gratificaciones. Al término del ejercicio, existían 183.000 € por dicho complemento, pendientes de autorizar, así como un volumen de 1.300 horas a compensar. Todo ello supone casi duplicar el gasto por este concepto.

Debe acometerse una regulación específica sobre la tramitación de las gratificaciones por servicios extraordinarios que garantice la realización efectiva de la actividad y que favorezca la racionalización de los gastos de esta naturaleza.

Gastos en bienes corrientes y servicios

Se han constatado deficiencias en la tramitación de los gastos de naturaleza corriente y de servicios, además de la ausencia de procedimientos de contratación para los mismos. Las incidencias detectadas permiten señalar, que es práctica habitual del Ayuntamiento recurrir a la contratación menor, pudiéndose incurrir, de esta manera, en el fraccionamiento expresamente prohibido en el artículo 86.2 del TRLRHL.

Deben establecerse las medidas oportunas para llevar a cabo una política de compras y contratación de servicios que favorezcan la racionalización y aplicación de economías de escalas que mejore los precios ofertados por los contratistas.

Tesorería

En el ejercicio 2011 se tramitaron 100 expedientes de gastos a justificar, por un importe total de 500.195,13 €. En relación a esta práctica, se ha comprobado que la Corporación hace uso de esta modalidad de pago sin ajustarse a lo establecido al respecto en los artículos 70 y 72 del R.D. 500/1990, ya que se está utilizando como provisiones de fondos para atender gastos corrientes, cuando se debe recurrir a dicha fórmula de manera excepcional y no con carácter habitual, puesto que ello implica, además, quebrantar la programación de pagos prevista por la tesorería.

En relación al control de cuentas bancarias, se ha detectado la existencia de, al menos, dos cuentas en las que figuran como claveros personas que en el año 2011 ya no prestaban servicios en el Ayuntamiento.

Se recomienda la actualización periódica de las firmas autorizadas para el manejo de las cuentas de las que es titular la Corporación.

Inventario

El Ayuntamiento no dispone de un inventario actualizado de los bienes de su titularidad. Todo ello a pesar de ser obligatorio, según disponen los artículos 59 y 60 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

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

Sistemas de información

La Corporación no dispone de un manual sobre políticas y procedimientos de seguridad informática. Del mismo modo, tampoco tiene previsto y establecido un plan informático de contingencias.

Reparos formulados por la Intervención

En el ejercicio de las funciones de control y fiscalización determinadas en el artículo 215 y ss. del TRLRHL, el Interventor ha emitido en 2011, 25 informes de reparo. En todos los casos, las discrepancias planteadas han dado lugar a la intervención del Alcalde para su resolución.

Remanente de tesorería

Aún cuando el remanente de tesorería del ejercicio 2011 es negativo en 61.724,23 €, se ha operado una considerable mejora, en relación al obtenido en ejercicios precedentes. A esta subsanación ha contribuido, por un lado, la aplicación del R.D. Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que ha generado un ahorro de 479.222,17 €; y, por otro, la puesta en práctica de la medida prevista en el artículo 193.2 del TRLRHL, al concertarse un préstamo de legislatura por importe de 417.000 €.

La cuantificación del remanente se puede ver afectada tanto por la deficiente tramitación de los expedientes que dieron origen al reconocimiento de derechos por el concepto de multas e infracciones urbanísticas que inciden directamente en la efectiva realización de las desviaciones de financiación, como por las discrepancias puestas de manifiesto respecto de la razonabilidad del cálculo de la cifra de derechos de dudoso cobro. El remanente de tesorería, calculado por la CCA, ascendería a 732.156,92 €.

Reconocimiento extrajudicial de crédito y gastos sin consignación presupuestaria

La entidad ha incumplido el artículo 173.5 del TRLRHL al adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos. Para paliar dicha irregularidad, la Corporación tramitó, al amparo del artículo 60 del Real Decreto 500/1990, 23 expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito por importe de 1.321.100,20 €.

Los gastos reconocidos de manera extrajudicial son de naturaleza corriente y, en la mayoría de los casos, de carácter recurrente. El principal motivo de su inclusión es la falta de consignación presupuestaria y, según el artículo 60.2 del R.D. 500/1990, su aprobación corresponde al Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, acogiéndose a las bases de ejecución del presupuesto 2011, fueron indebidamente autorizados por el Alcalde.

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

El saldo de la cuenta 413, Operaciones pendientes de imputar a presupuesto, a 31 de diciembre de 2011, ascendía a 1.419.170,61 €, experimentando un crecimiento del 36% respecto al ejercicio anterior.

DEUDAS

Deudas con acreedores ordinarios

La deuda que mantiene la entidad con sus acreedores ordinarios asciende, a 31 de diciembre de 2011, a 12.249.133,83 €.

La Corporación no atiende puntualmente sus obligaciones de pago, incumpliendo el plazo de 50 días preceptuados en la Ley 15/2010, de 5 de julio, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Tan solo el 11% de los pagos se realizan dentro del plazo legal, siendo el período medio, promediando el medido en cada trimestre, de 149,49 días.

Se han producido reclamaciones judiciales por el impago de estas deudas, cuya repercusión económica para el Ayuntamiento ha sido de 762.918,96 €.

Deudas con Administraciones Públicas

Al término del ejercicio 2011 la entidad se encontraba al corriente de sus obligaciones con la TGSS y con la AEAT.

Como hechos posteriores hay que señalar que la Corporación ha acordado un aplazamiento de la deuda con la TGSS, a la que debe hacer frente como responsable solidario con la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir (en adelante M.M.B.G.).

Como consecuencia de la situación en la que se encuentra PRODUSA, la Cámara de Cuentas estima que pudiera existir un pasivo contingente para el Ayuntamiento, por la posible derivación de las deudas que la sociedad tiene contraídas con la TGSS y con la AEAT, que a 31 de diciembre de 2011, ascendían a 894.589,25 €.

Endeudamiento financiero

El endeudamiento a largo plazo con entidades financieras asciende, a 31 de diciembre, a 17.441.194,37 €.

El incremento del endeudamiento a largo plazo, respecto a 2010, se cifra en un 2,50%, siendo el ritmo de amortización de la deuda de un 9,85%.

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

De las 26 operaciones de crédito vigentes en 2011, 23 de ellas fueron formalizadas con períodos de carencia inferiores a un año, excepto una, cuya carencia es de dos años.

Catorce de las operaciones de crédito, por importe 11.509.198,76 €, fueron objeto de refinanciación en febrero de 2009. La refinanciación implica, además del encarecimiento de las deudas, la ampliación de los plazos de amortización, que desplazan sistemáticamente las obligaciones de pago a generaciones futuras y contribuyen, por tanto, a limitar la capacidad inversora de la Corporación. Se ha efectuado un cálculo del coste que la refinanciación supone, el cual se cifra en 1.467.133,52 €, incrementándose, a la vez, una media de ocho años el período de amortización de los préstamos novados.

Sería recomendable planificar con especial cautela las operaciones de endeudamiento, evitando el uso de instrumentos como la carencia y la refinanciación, dadas las consecuencias que tienen sobre ejercicios futuros.

El Ayuntamiento utiliza criterios distintos para reflejar contablemente la deuda que mantiene por 1.145.790,39 €, con M.M.B.G. Parte de ésta, 591.960,30 €, la tiene reconocida presupuestariamente, mientras que el saldo restante, 553.830,09 €, se refleja financieramente en el estado de la deuda, por no estar aún presupuestado.

El índice de endeudamiento calculado por esta Cámara de Cuentas es de un 61,03%, difiriendo con el presentado por el Ayuntamiento en menos de dos puntos. Igualmente, la carga financiera se ha estimado en la fiscalización en 10,32%, siendo la diferencia con la calculada por la Entidad, de escasamente dos puntos porcentuales. El indicador “nivel de endeudamiento”, se encuentra por debajo del límite legalmente establecido para el régimen de autorizaciones de las operaciones de crédito.

Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria

El Ayuntamiento cumple el principio de estabilidad presupuestaria, en el momento de aprobación del Presupuesto. No obstante y respecto a la sujeción a dicho principio por parte de PRODUSA, la Intervención no emite el correspondiente informe sobre este término, amparándose en la falta de clasificación de PRODUSA en el inventario de entes del Sector Público Local.

En el informe sobre cumplimiento del principio de estabilidad, respecto a la liquidación del presupuesto, la Intervención incluye una seria de ajustes para el cálculo de la necesidad/ capacidad de financiación, en términos de Contabilidad Nacional, sobre los que la Cámara de Cuentas discrepa, puesto que los ofrecidos en el preceptivo informe no consideran, como gastos pendientes de imputar a presupuesto, las obligaciones derivadas de la sentencia indemnizatoria a satisfacer a JELUSE S.A. por importe de 613.613,75 €, aún cuando se trata de obligaciones vencidas, liquidas y exigibles.

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

La entidad no cumple con el citado principio, en el momento de la liquidación del presupuesto, registrando un déficit, según los cálculos de la Cámara de Cuentas, de un 28,28% sobre los ingresos no financieros. Tal déficit supera en más de seis veces al previsto por el Ministerio de Economía y Hacienda para el 2011 que era de 4,39%. El Pleno de la Corporación aprueba en 2012 el Plan Económico-Financiero, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley General 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.

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