CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL (MÁLAGA)
Ejercicio 2018

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2019 la realización de un informe denominado "Fiscalización de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental (Málaga)".

El mandato encomendado consistió en realizar una fiscalización de regularidad, en términos de seguridad razonable, al objeto de emitir una opinión sobre si los estados financieros de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental (MMCSO) se elaboraron, en todos los aspectos materiales, de conformidad con el marco de información financiera aplicable, y sobre si la actividad de la entidad cumplió con las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento aplicables, identificadas como marco legal.

En el ámbito financiero se han revisado las Cuenta Anuales de la MMCSO. Sobre el cumplimiento de legalidad, se ha analizado la forma en que la entidad ha ejercido sus competencias y desarrollado sus actividades para verificar su adecuación a la normativa aplicable.

El alcance temporal del trabajo está referido al ejercicio 2018.

Las principales actividades que realizó la MMCSO en el ejercicio fiscalizado consistieron en la prestación del servicio de suministro de agua, a través de su sociedad dependiente ACOSOL, S.A., y del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU), a través de un contrato administrativo.

La CCA ha emitido una **opinión desfavorable sobre las Cuentas Anuales de la MMCSO y sobre el cumplimiento de la legalidad**.

Los **fundamentos** más relevantes que soportan la **opinión desfavorable de auditoría financiera** son los siguientes:

La entidad fiscalizada tenía contabilizado un activo por importe de 7,97 millones de euros (M€) en concepto de inversiones financieras a largo plazo en patrimonio de entidades de derecho público, cuyo saldo permanecía invariable al menos desde el 1 de enero de 2017. No se ha podido conocer a qué tipo de inversión correspondía este registro.

La MMCSO debía registrar en su inmovilizado material los denominados activos de concesión, que en este caso se concretaban en aquellos que estaban afectos al servicio de abastecimiento de agua que la entidad prestaba a través de su dependiente ACOSOL, S.A.; esta sociedad debía registrarlos como inmovilizado inmaterial.

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

En 2018, el saldo inicial del inmovilizado material registrado en la contabilidad de la MMCSO ascendió a 94,66 M€. No se ha podido determinar si este importe correspondía, en todo o en parte, a los activos de concesión. Por su parte, según la memoria de 2018 de ACOSOL, S.A., la sociedad registró durante el ejercicio activos afectos a la prestación del servicio público por, al menos, 947,77 miles de euros (m€) como inmovilizado material, en lugar de hacerlo como inmaterial. La MMCSO no contabilizó nada por estas operaciones.

La MMCSO calificó los ingresos y recargos procedentes del servicio del ciclo integral del agua prestados por ACOSOL, S.A. como una tasa, por lo que deberían haberse contabilizado e imputado a su presupuesto de ingresos, dada su naturaleza tributaria; igualmente, se debería haber registrado en su presupuesto de gastos, como correlato de aquellos ingresos, la contraprestación reconocida a su dependiente por la prestación del servicio, equivalente al importe de la tasa por el servicio del agua. Sin embargo, ni los unos ni los otros se contabilizaron en el presupuesto de la MMCSO; en 2018, estos ingresos, que se registraron en la contabilidad ACOSOL S.A., ascendieron a 60,95 M€, y el importe del recargo de apremio reducido del 10%, a 84,79 m€.

La MMCSO contabilizó en 2018 una modificación presupuestaria de 500 m€, motivada por la concesión y cobro en año 2017 de una subvención procedente de la Secretaría de Estado de Turismo; por tanto, esa modificación presupuestaria debió registrarse en el ejercicio 2017. Igualmente, en el ejercicio 2018 tramitó una transferencia de crédito de 1 M€ que incumplió lo dispuesto en los artículos 180.1.a) TRLRHL y el 41.1.a) RD 500/1990, por afectar a créditos ampliables; a resultas de esta última modificación presupuestaria, se habrían realizado gastos sin crédito por importe de 495.021,60 €, que estarían incursos en causa de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 173.5 TRLRHL.

Según los cálculos realizados por la CCA, las desviaciones de financiación no se cuantificaron correctamente. Para la MMCSO, las desviaciones positivas de financiación del ejercicio ascendieron a 610,65 m€ y las desviaciones positivas acumuladas, 754,34 m€. Sin embargo, según la información contable manejada por la CCA, las desviaciones netas del ejercicio alcanzaron 2,72 m€ y el exceso de financiación afectada acumulada, 761,68 m€.

La MMCSO incorporó al presupuesto de 2019 un remanente de crédito por importe de 1,89 M€, procedente de una modificación presupuestaria del ejercicio 2018 para financiar inversiones sostenibles al amparo de lo dispuesto en el RDL 1/2018. Esta incorporación no respetó la normativa aplicable por falta de ejecución presupuestaria, por lo que estos remanentes de crédito no debieron calificarse en 2018 como incorporables al ejercicio siguiente.

Los fundamentos más relevantes que soportan la **opinión desfavorable sobre cumplimiento de legalidad** son los siguientes:

En el expediente instruido para la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) no constaba que la valoración de los puestos de trabajo exigida en el artículo 4 del RD 861/1986, a

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

pesar de que en la misma se estableció un complemento específico para todos los puestos reservados a funcionarios. Tampoco ha quedado acreditado que la fijación en la RPT del nivel del puesto de trabajo se hubiera realizado considerando los criterios establecidos en el artículo 3.2 RD 861/1986; el nivel del puesto de trabajo -nivel de destino- predetermina el importe correspondiente del complemento de destino.

Finalmente, en relación con la RPT, no consta el cumplimiento del trámite de negociación, o al menos, de consulta, previsto en los artículos 32 y 34 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Por causa de todos estos incumplimientos legales, la aprobación de la RPT podría estar incursa en causa de nulidad.

La MMCSO mantenía entre su personal a 8 efectivos, 5 funcionarios y 3 laborales, que no tenían la cobertura de un puesto en la RPT, a pesar de que no deben existir plazas en plantilla de carácter estructural sin que existan los correspondientes puestos de trabajo.

Durante el ejercicio fiscalizado, los funcionarios percibieron, de forma estable y con una periodicidad mensual, un importe anual global de 27,25 m€ en concepto de plus de transporte. Esta retribución no está contemplada entre las previstas en el artículo 23 LRMFP, y, por lo tanto, su percepción resulta improcedente.

En la fase de ejecución y liquidación presupuestarias se superaron los límites establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, relativos al incremento de los gastos de personal. Concretamente, frente al máximo incremento permitido del 1,625%, el gasto incurrido en concepto de retribuciones de los funcionarios experimentó, en términos de homogeneidad, un incremento del 4,22% respecto de las del ejercicio 2017 y las de los laborales un 6,98%. También se superó el límite específico del 0,3%, establecido para la productividad y el complemento específico; el incremento en 2018 alcanzó el 6,27% en el colectivo de funcionarios y el 1,75% en el de los laborales.

La MMCSO incumplió en el presupuesto de 2018 lo dispuesto en el artículo 7 del RD 861/1986, según el cual, el complemento específico no podrá ser superior al 75% del resultado de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino. El complemento específico presupuestado en 2018 fue el 93,91% del importe referido, lo que supuso un exceso de consignación presupuestaria de 167,90 m€; en la ejecución presupuestaria, el porcentaje alcanzó el 94,28% y el exceso fue de 152,03 m€.

En la plantilla de la MMCSO había tres trabajadores con contratos temporales que mantenían una relación laboral de larga duración, con una antigüedad superior a 15 años en el mejor de los casos; no consta que se haya seguido ningún proceso selectivo, por lo que estos trabajadores habrían sido

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

contratados al margen de cualquier sistema adecuado de ponderación del mérito y la capacidad. Se estima que estos trabajadores podrían mantener una relación laboral de carácter indefinido no fijo.

La MMCSO incumplió lo dispuesto en el artículo 16 de sus estatutos sociales, que sólo le permitía percibir ingresos por aportaciones de los municipios mancomunados cuando con los restantes ingresos no pudiesen cubrir la totalidad de sus gastos. Sin embargo, en 2018 liquidó derechos por este concepto por importe de 758,30 m€, cuando la entidad había tenido suficientes recursos para cubrir sus gastos tanto en 2017 como en el propio 2018.

Para prestar los servicios correspondientes al suministro de agua en alta o aducción y al abastecimiento domiciliario de agua a través de su sociedad ACOSOL S.A., la MMCSO debió formalizar el oportuno encargo a medio propio y cumplir con los requisitos del artículo 32 LCSP, exigencia que no se cumplió.

En 2018, la MMCSO calificó como tasa el ingreso por la prestación del servicio del agua y el tratamiento de RSU. Se considera que esta calificación fue correcta hasta la entrada en vigor de la LCSP, que se produjo el 9 de marzo de 2018; a partir de esta fecha, estos ingresos quedaron encuadrados en la nueva LCSP en la categoría de Prestación Patrimonial Pública de carácter No Tributario (PPPNT). La entidad fiscalizada no realizó las modificaciones necesarias para adaptar el régimen de estos ingresos a su nueva naturaleza jurídica.

A pesar de esta calificación, la normativa reguladora del ingreso aprobada tanto por la MMCSO como por los municipios mancomunados confundía el régimen jurídico propio de las tasas (ingresos de derecho público) con el de las tarifas (ingresos de derecho privado). Esta configuración dual del ingreso, de contornos indefinidos, no es técnicamente correcta, porque tasa y tarifa responden a fundamentos distintos y se someten a regímenes jurídicos diferentes, de forma que la contraprestación a abonar por los usuarios no puede tener simultáneamente la naturaleza jurídica de ambas figuras.

En relación con el procedimiento de liquidación de la tasa, y de acuerdo con la doctrina establecida por el TS, la CCA no considera ajustado a derecho la aplicación del régimen de notificaciones colectivas mediante edictos para la recaudación de tasas por consumo de agua, tal y como hizo la MMCSO.

En el procedimiento de recaudación tributaria, ACOSOL, S.A. quedó configurada como entidad colaboradora, pero el artículo 9 RGR no contempla a las sociedades locales como entidades que puedan asumir esa posición; además, la sociedad no recaudó para la MMCSO, que es la función que asumen las entidades colaboradoras, sino que esa recaudación eran ingresos propios de ACOSOL, S.A., que la registraba en su contabilidad. La MMCSO no contemplaba previsión alguna por estos ingresos y no los imputó a su presupuesto.

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

Además de lo anterior, la CCA considera que una entidad que se rige por el ordenamiento jurídico privado, aun estando participada íntegramente por una entidad local, no puede asumir la función recaudatoria de un tributo, pues se trata de una actividad que tiene naturaleza jurídico-pública. Por tener naturaleza de potestad administrativa, es una función que queda reservada a personal funcionario, en virtud de lo establecido en los artículos 85 TRLRLHL y 9 EBEP. ACOSOL, S.A. no pudo asumirla porque, al ser una sociedad mercantil, no dispone de funcionarios en su plantilla.

Por último, la CCA recomienda la adopción de determinadas medidas orientadas a mejorar la gestión de los fondos públicos, entre las que destacan las siguientes:

- Iniciar los trámites para la aprobación de una nueva RPT que esté actualizada y que refleje las necesidades actuales y las previsiones futuras de la entidad en materia de recursos humanos.

- Realizar un seguimiento estricto y exigir el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con las distintas entidades locales para materializar los derechos pendientes de cobro, pues durante los ejercicios 2017 y 2018 no se recaudó importe alguno por estos conceptos.

- La CCA llama la atención sobre la dificultad que entraña decidir qué régimen jurídico es el aplicable a los ingresos percibidos por la prestación de servicios municipales obligatorios -como son los del agua y el de RSU- dado que, conforme a la normativa tributaria en vigor, la forma de gestionar los servicios coactivos o monopolísticos afecta directamente a la calificación jurídica de los ingresos correspondientes.

La CCA sugiere que se actualice la normativa reguladora de la gestión de los ingresos por la prestación de este tipo de servicios -concretamente, procedimientos de gestión, liquidación y recaudación-, al objeto de que se considere que el régimen jurídico administrativo contempla la posibilidad de que estos servicios puedan ser prestados por una pluralidad de entidades sujetas a regímenes jurídicos distintos, las cuales deben tener las habilitaciones legales suficientes, establecidas de forma clara, para desarrollar su actividad de forma integral y eficiente.

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