CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE HUÉRCAL DE ALMERÍA
Ejercicio 2019

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2020 la realización de un informe denominado "Fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Huércal de Almería (Almería)", correspondiente a la actividad desarrollada durante el ejercicio 2019.

El objetivo de la fiscalización ha consistido en la revisión de determinadas áreas de la Cuenta General para opinar en materia financiera en términos de seguridad razonable en todo lo que alcance a la Liquidación del Presupuesto de Gastos y en términos de seguridad limitada en todo lo que alcance al resto de Estados Contables de la Cuenta General. En el aspecto relativo al cumplimiento de legalidad, el objetivo general se basa en emitir una opinión sobre el cumplimiento en términos de seguridad razonable, en todos los aspectos significativos, de la normativa que resulte de aplicación a la entidad fiscalizada en las áreas incluidas en el alcance material de la fiscalización.

La presente actuación abarca las áreas de estructura organizativa y entidades dependientes, el presupuesto general, la liquidación del presupuesto y la Cuenta General, las modificaciones presupuestarias, el control interno, personal, los gastos e ingresos presupuestarios, las deudas con acreedores ordinarios, el endeudamiento financiero, las deudas con Administraciones Públicas, la tesorería, el remanente de tesorería y la estabilidad presupuestaria, la regla del gasto y la sostenibilidad financiera.

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha emitido una opinión favorable en la auditoría financiera del Estado de Liquidación del Presupuesto, y una opinión favorable con salvedades en el cumplimiento de la legalidad.

- **Resultado de la fiscalización financiera**

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2019 ha sido preparada, en todos sus aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

- **Resultado de la fiscalización de legalidad**

En nuestra opinión, excepto por los incumplimientos y por los posibles efectos de las cuestiones descritas en la sección "Fundamento de la opinión con salvedades", las actividades desarrolladas en el ejercicio 2019 por el Ayuntamiento de Huércal de Almería resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con el marco normativo aplicable.

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

➢ Los principales incumplimientos de legalidad que fundamentan la opinión modificada son los siguientes:

Presupuesto General, Liquidación del Presupuesto y Cuenta General

- Al inicio del ejercicio económico no estaba aprobado el presupuesto correspondiente al ejercicio 2019, por lo que se prorroga el del ejercicio 2018, como permite el art. 169.6 TRLRHL. Si bien, se incumple lo establecido en el art. 169.2 del TRLRHL que fija como límite para la aprobación definitiva del presupuesto de un ejercicio, el 31 de diciembre del ejercicio inmediatamente anterior.

- La liquidación del presupuesto se aprueba en fecha 24 de abril de 2020, por lo que incumple el art. 191.3 del TRLRHL, que establece que debe aprobarse antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente.

- La Cuenta General del ejercicio 2019 se forma el 22 de julio de 2022 incumpliendo lo dispuesto en el art. 212.2 del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), que fija como fecha límite el 1 de junio del ejercicio posterior. Asimismo, la aprobación por el pleno de la misma se realiza en fecha 13 de octubre de 2022, por lo que incumple lo dispuesto en el art. 212.4 del TRLRHL, que fija como fecha límite el 1 de octubre del ejercicio posterior.

  En consecuencia, se incumple lo establecido en el art. 11.b de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía que fija el 1 de noviembre del ejercicio posterior, como plazo máximo para la rendición de la Cuenta General.

Modificaciones Presupuestarias

- A pesar de que el art. 21.5 del RD 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, permite realizar cualquier tipo de modificación de créditos en situación de prórroga presupuestaria, el art. 169.6 del TRLRHL no recoge la posibilidad de la realización de generaciones de crédito. Por tanto, y con arreglo al principio de jerarquía normativa procede la aplicación de lo regulado en el TRLRHL y la inaplicación de oficio, por tanto, del art. 21.5 del RD 500/1990. Durante el ejercicio 2019 han aprobado 9 generaciones de crédito por un importe total de 297.981,00 €, lo que supone un incumplimiento del citado art. 169.6 del TRLRHL. Si bien esta práctica es habitual en los Ayuntamientos para evitar la parálisis administrativa, supone, no obstante, un incumplimiento de la norma.

Control interno

- En cuanto al cumplimiento legal en materia de sistemas de información, el Ayuntamiento no dispone de una política de seguridad de los sistemas informáticos ni dispone de planes de

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

contingencia ni de accesibilidad. Por lo tanto, carece de la declaración de aplicabilidad que permita evaluar y medir el alineamiento de ésta con las medidas de seguridad, así como también su eficacia, y que han de ser aprobadas por el órgano superior de gobierno tal y como se establece en el RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. En este sentido, no se podría garantizar la confiabilidad en la protección de los activos y, por tanto, de la seguridad de la información almacenada en los mismos.

- Según el art. 34.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LO 3/2018) debe ser nombrado un Delegado de Protección de Datos (DPD), no habiendo sido nombrado por el Ayuntamiento en el ejercicio 2019.

- La Corporación no ha realizado un Plan de Control Financiero conforme se establece en el marco del RD 424/2017, con especial énfasis en lo dispuesto en el art. 31 sobre la elaboración de un Plan de Control Financiero, en el art. 37 sobre la elaboración de un Informe resumen sobre los resultados del control interno y lo previsto en el art. 38 sobre la elaboración de un Plan de acción por el Presidente de la Corporación.

- El Ayuntamiento declara que sustituye la fiscalización previa de los derechos e ingresos de la Tesorería de la Entidad Local por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior, hecho que se recoge en el art. 9.1 del RD 424/2017. Si bien, ese mismo punto señala que ese acuerdo debe ser acordado por el pleno, y en este caso, no consta acuerdo del Pleno aprobando lo señalado, por lo que se incumple lo dispuesto en el citado Real Decreto.

Personal

- La Corporación Municipal no dispone en el ejercicio 2019 de una Relación de Puestos de Trabajo (RPT) actualizada y aprobada, tal como prevé el art. 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

- Para verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, se ha seleccionado una muestra de expedientes de personal, pudiendo comprobar que en los mismos no se contiene toda la documentación requerida. Asimismo, se ha verificado la falta de procedimientos adecuados para el archivo y custodia de documentos y el incumplimiento de los art. 90.30 de la LRBRL y el 71 del TREBEP.

- El anexo de personal no guarda relación con la realidad de efectivos.

- En relación al personal laboral fijo e indefinido del ayuntamiento, se hacen las siguientes consideraciones:

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

- Los dos trabajadores con la categoría de personal laboral fijo son nombrados por resolución de alcaldía en fecha 03 de enero de 2012 y 20 de julio de 2011. En ambos casos acceden a la corporación tras haber superado un procedimiento de selección pública y por propuesta de nombramiento del tribunal de selección.

- Los dos trabajadores con la categoría de personal laboral indefinido son readmitidos como trabajadores de la Corporación tras sentencias del juzgado de lo Social de Almería en los años 2008 y 2010, respectivamente. En ambos casos se deja constancia en el contrato que según sentencia del juzgado de lo social de Almería, dado el carácter de administración Pública, la conversión de los contratos en indefinidos no equivale a la adquisición de la condición de trabajador fijo de plantilla, con adscripción definitiva a su puesto de trabajo, pues tal condición seria contraria al acceso a la función pública, que exige regirse por los principios de méritos y capacidad, hasta que se cubra la plaza por el procedimiento reglamentario o se amortice.

Este colectivo se encuentra en una situación de fraude de Ley, según lo dispuesto en el art. 15.3 del Estatuto de los Trabajadores, puesto que con estas contrataciones temporales se estaba paliando una necesidad permanente del Ayuntamiento. No obstante, ha de indicarse que la situación de irregularidad no se solventa mediante la declaración de indefinido no fijo por sentencia, sino que estos puestos han de contemplarse en la Relación de Puestos de Trabajo para su cobertura mediante un procedimiento de selección pública de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad o en su caso, proceder a su amortización. El Ayuntamiento no ha llevado a cabo ninguno de los procedimientos oportunos para regularizar la situación de este personal y cumplir así los principios constitucionales para el acceso al empleo público.

- Los créditos destinados a complemento específico (121.01) ascienden a un importe de 1.201.144,65 €, superando el límite establecido en el art. 7 del RD 861/1986, en 212.435,20 €.

- La determinación y modificación del complemento específico no ha ido precedida de una valoración de los puestos de trabajo, tal como prescribe el art. 4.2 del RD 861/1986.

- La Corporación no tiene aprobados unos criterios objetivos para la retribución del complemento de productividad, el cual está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo, que ha ascendido en el ejercicio 2019 a un importe total de 76.032,54 €. En consecuencia, existe un incumplimiento del art. 5 del RD 861/1986.

- En el caso de la Policía Local de Huércal de Almería se abona un complemento con carácter fijo de “gratificación por domingos-festivos”, lo cual contradice el carácter variable que la ley atribuye al citado concepto retributivo, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo (art. 5.1 del

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

R.D. 861/86, de 25 de abril). El hecho de trabajar en festivos debe considerarse integrado en el complemento específico que tiene reconocido la policía local. El importe total abonado por esta cuantía en el ejercicio 2019 ha sido de 22.951,27 €.

- El personal funcionario recibe complementos en concepto de "Gratificación oficinas", "Gratificación policía local", "Gratificación obras-servicios" y "Complemento específico disponibilidad" no recogidos en convenio, y que no encuentra encaje en el sistema retributivo legalmente vigente, ni como retribución básica ni como variable, pues con él no se atiende a un especial rendimiento, ni a una mayor dedicación o a la realización de un trabajo por encima de la jornada habitual. Los importes totales abonados durante el ejercicio por los citados conceptos son los siguientes:

  "Gratificación oficinas": 13.669,63 €
  "Gratificación policía local": 39.215,41 €
  "Gratificación obras-servicios": 6.599,66 €
  "Complemento específico disponibilidad": 45.794,64 €

  No se ha aportado documentación adicional que permita determinar las circunstancias que motivan el abono de este complemento.

- La Corporación no aprueba la masa salarial del personal laboral, incumpliendo el art. 103 bis de la Ley 7/1985.

Deudas con acreedores ordinarios, periodo medio de pago

- De los informes trimestrales sobre el cumplimiento de los pagos de las obligaciones, en los cuatro trimestres del ejercicio 2019, el período medio de pago se sitúa en el primer trimestre en 9,25 días, en el segundo trimestre en 48,93 días, en el tercer trimestre en 36,27 días y en el cuarto trimestre en 11,41 días, incumpliéndose por tanto en el segundo y tercer trimestre el periodo de pago de 30 días establecido en 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.

Gastos presupuestarios

- En la muestra de expedientes de gastos presupuestarios analizados se han detectado facturas de ejercicios anteriores que son reconocidas en el ejercicio siguiente mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito (REC). Durante el ejercicio 2019, se aprueban doce expedientes REC por un importe total de 933.971,55€. En este sentido, se incumple tanto lo dispuesto en el art. 173.5 del TRLRHL, que recoge el "principio de especialidad cualitativa", disponiendo que "No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos", así como lo señalado en el artículo 176 del

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

TRLRHL, en virtud del principio presupuestario de «Especialidad Temporal», que señala que "con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gas-tos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario".

El artículo 60.2 del RD 500/1990, establece la "posibilidad del reconocimiento de obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores que, por cualquier causa, no lo hubieren sido en aquel al que correspondían, atribuyendo al Pleno de la Corporación tal reconocimiento siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera, mediante la asignación puntual y específica de obligaciones procedentes de ejercicios anteriores al presupuesto vigente".

- El importe total de facturas abonadas a la empresa Telefónica de España, S.A., por un importe, de al menos 114.446,83 € en el ejercicio 2019, así como las facturas abonadas a la empresa Endesa Energía, S.A.U. por un total de 514.022,59 €, corresponden a servicios prestados sin la cobertura contractual necesaria prevista en la normativa aplicable.

  Todos estos supuestos de prestación de servicios sin cobertura contractual o sin encomienda de gestión que han sido expuestos son nulos de pleno derecho puesto que prescinden total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido conforme a la regulación contenida en el art. 39.1 de la LCSP y en el art. 47.1 e) de la LPAC. Tan solo cabe en los actos nulos de pleno derecho la iniciación del procedimiento de revisión de oficio previsto en los arts. 106 y ss. de la LPAC.

  Por otra parte, según la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se hayan realizado prestaciones para la administración sometidas a la normativa contractual, prescindiendo del procedimiento establecido y/o sin la necesaria consignación presupuestaria, se debe declarar la nulidad del contrato para evitar supuestos de enriquecimiento injusto. En estos supuestos de nulidad contractual, la restitución que ha de realizar la administración sólo incluye el coste efectivo de la prestación realizada con exclusión del beneficio industrial (Dictámenes 307/2016, de 11 de mayo y 337/2017, de 31 de mayo, entre otros).

  Este proceder provoca, además, que la actividad contractual de la Corporación no se ajuste a los principios generales de contratación del sector público que incluyen la libertad de acceso a las licitaciones, así como la publicidad y transparencia en los procedimientos, y puede ser causa de exigencia de responsabilidades tanto en el ámbito patrimonial como en el disciplinario, al amparo de lo establecido en la DA 28ª de la LCSP.

Remanente de Tesorería

- El informe complementario de liquidación del presupuesto pone de manifiesto un error material en la información contenida en el expediente de la liquidación del presupuesto, indicándose un

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

saldo final de la cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto” de 888.786, 82 €, siendo la cifra real 570.382,21 €. Este hecho tiene incidencia en el cálculo del remanente de tesorería para gastos generales ajustado y en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de la regla del gasto.

Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

- El ayuntamiento elabora y aprueba un plan económico-financiero para los ejercicios 2019 y 2020 debido al incumplimiento de la regla del gasto del ejercicio 2018. Sin embargo, este plan no dispone de la información sobre las causas del incumplimiento de la regla del gasto, de la descripción, cuantificación y calendario de aplicación de las medidas; ni un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos, en consecuencia, el Plan Económico-Financiero 2019-2020 no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

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