

3. Otras disposiciones

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

Resolución de 3 de diciembre de 2018, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Manilva (Málaga). Ejercicio 2015.

En virtud de las facultades que me vienen atribuidas por el artículo 21 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y del acuerdo adoptado por el Pleno de esta Institución, en la sesión celebrada el 26 de septiembre de 2018,

R E S U E L V O

De conformidad con el art. 12 de la citada Ley 1/1988, ordenar la publicación del Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Manilva (Málaga), correspondiente al ejercicio 2015.

Sevilla, 3 de diciembre de 2018.- El Presidente, Antonio M. López Hernández.

FISCALIZACIÓN DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE MANILVA (MÁLAGA). EJERCICIO 2015

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 26 de septiembre de 2018, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar el Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Manilva (Málaga), correspondiente al ejercicio 2015.

Í N D I C E

1. INTRODUCCIÓN.
2. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL.
3. RESPONSABILIDADES DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA.
4. CONCLUSIONES SOBRE LA REVISIÓN FINANCIERA.
5. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.
 - 5.1. Fundamento de la opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades.
 - 5.2. Opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades.
6. OTROS ASUNTOS U OBSERVACIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN Y A LAS CONCLUSIONES.
7. APÉNDICES.
8. ANEXOS.
 - 8.1. Liquidación del presupuesto 2015.
 - 8.2. Balance de Situación.
 - 8.3. Remanente de tesorería.
 - 8.4. Cuenta de resultado económico-patrimonial.
 - 8.5. Marco normativo.

00147537

A B R E V I A T U R A S

BEP	Bases de Ejecución Presupuestaria
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CCA	Cámara de Cuentas de Andalucía
GPF-OCEX	Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX
ICL	Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
IRPF	Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas
ISSAI-ES	Adaptación de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
€	Euros
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICL	Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local
LOESPF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
PFEA	Programa de Fomento de Empleo Agrario
PIE	Participación en los Ingresos del Estado
REC	Reconocimiento extrajudicial de créditos
RD 500/1990	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RT	Remanente de Tesorería
TRLRHL	R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
UGT	Unión General de Trabajadores

1. INTRODUCCIÓN

1. La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación y conforme a su programa anual de actuaciones de 2016, ha auditado determinadas áreas de la Cuenta General del ayuntamiento de Manilva (Málaga) correspondiente al ejercicio 2015, para emitir unas conclusiones en términos de seguridad limitada.
2. Además, como parte de la fiscalización, se ha realizado una revisión de cumplimiento para emitir una opinión sobre si las actividades fiscalizadas resultan conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables. El marco normativo que resulta de aplicación se resume en el **Anexo 8.5.** de este informe.
3. El municipio de Manilva está situado en el extremo S.O. de la provincia de Málaga, a 97 km de la capital malagueña y a 35 km de Gibraltar. La población empadronada es de 14.346 habitantes, distribuidos en tres núcleos de población, Manilva, Sabinillas y El Castillo; cuenta con numerosas urbanizaciones diseminadas, que hace que la población pueda llegar a triplicarse en el período estival.
4. La organización municipal está compuesta por el alcalde, cinco tenientes de alcalde, la Junta de Gobierno local y el Pleno, integrado 16 concejales, además del propio alcalde.
5. Las entidades dependientes de la corporación se relacionan en el **cuadro nº 1.**

Ayuntamiento de Manilva. Entidades dependientes

Tipo	Denominación	Objeto	Constitución	%
Organismo autónomo	Gerencia de Urbanismo	Urbanismo	27/10/2009	100%
Sociedad mercantil	S. Comunicación Social de Manilva, S.L.	Servicio TV local	08/01/2004	100%
Fundación pública	Fundación Manilva para el Desarrollo	Formación para empleo	06/08/2007	100%
Sociedad mercantil	TDT Estepona, Manilva, Casares y Benahavís,	Servicio TV digital	29/01/2010	14,75%

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 1

6. En sesión extraordinaria de 26 de noviembre de 2014, el Pleno municipal había decidido modificar la forma gestión del servicio correspondiente a la radio y televisión local, con efectos a partir del 1 de enero 2015; hasta esa fecha, este servicio se prestaba a través de su Sociedad de Comunicación Social de Manilva, S.L. En dicha sesión también se acordó que la corporación asumiría todo el patrimonio de la Sociedad de Comunicación Social, S.L. mediante la realización de una operación de cesión global de activo y pasivo, regulada en el artículo 81 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles.
7. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2014, la junta general de la sociedad acordó por unanimidad la disolución y la apertura del periodo de liquidación de la compañía, debido a que la entidad se encontraba en situación de desequilibrio patrimonial por pérdidas continuadas. Según las Cuentas Anuales de la compañía rendidas a la CCA, al menos desde el ejercicio 2009 la sociedad presentaba un patrimonio neto negativo, y por tanto estaba incurso en causa legal de disolución en los términos previstos en el artículo 363.1.e) del RDL 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital¹ (**cuadro nº 2**).

¹ Artículo 363. Causas de disolución

1. La sociedad de capital deberá disolverse: (...)

e) Por pérdidas que dejen reducido el patrimonio neto a una cantidad inferior a la mitad del capital social, a no ser que éste se aumente o se reduzca en la medida suficiente, y siempre que no sea procedente solicitar declaración de concurso."

Sociedad de Comunicación Social de Manilva, S.L. Patrimonio neto						(€)
Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capital social	3.683,09	3.683,09	3.683,09	3.683,09	3.683,09	3.683,09
Patrimonio neto	-480.730,41	-761.361,48	-1.058.348,63	-1.202.045,77	-1.333.448,58	-1.088.002,63

Fuente: Cuentas Anuales rendidas a la CCA Cuadro nº 2

2. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL

8. Corresponde al presidente de la entidad local la responsabilidad de rendir los estados y cuentas de la entidad local, antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan.
9. La Intervención municipal debe formar la Cuenta General antes del 1 de junio del ejercicio siguiente al que se refiera, para someterla a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad.
10. Es responsabilidad del Pleno de la corporación aprobar la Cuenta General del ejercicio. Dicha aprobación no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas, según establecen el artículo 212 TRLRHL y la regla 49 de la ICL.
11. La Entidad debe rendir la Cuenta General de cada ejercicio a la CCA dentro del mes siguiente a su aprobación por el Pleno, y en todo caso, antes del primero de noviembre inmediato posterior al ejercicio económico que se refiera, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11.b de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

3. RESPONSABILIDADES DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

12. Es responsabilidad de la CCA expresar unas conclusiones en términos de seguridad limitada sobre los aspectos y elementos de carácter financiero analizados en este trabajo y emitir una opinión sobre la legalidad de las operaciones realizadas, basadas en la fiscalización que se ha llevado a cabo.
13. La revisión financiera ha consistido en analizar los aspectos relativos a la aprobación, modificación y liquidación presupuestaria, el control interno, el personal, los ingresos y gastos, las deudas de la corporación, la tesorería, el remanente de tesorería (RT), la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.
14. El trabajo de fiscalización se ha realizado en colaboración con la firma auditora Abante AMB Auditores, S.L., mediante contrato formalizado con fecha 16 de noviembre de 2016.
15. Los trabajos se han llevado a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, con las ISSAI-ES 100 "Principios fundamentales de fiscalización del Sector Público", ISSAI-ES 200 "Principios fundamentales de la fiscalización o auditoría financiera", ISSAI-ES 400 "Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento", ISSAI-ES 4000 "Directrices para la fiscalización de cumplimiento", y las Guías prácticas de fiscalización GPF-OCEX 1320 "Guía sobre la importancia relativa en las auditorías financieras", GPF-OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes" y GPF-OCEX 4320 "Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad".

16. Dichos principios exigen que la CCA cumpla los requerimientos de ética, así como que planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad limitada respecto de la situación financiera del ayuntamiento y una seguridad razonable de que la entidad fiscalizada cumple con el marco normativo vigente.
17. Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre la revisión financiera y el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa aplicable. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para garantizar dicho incumplimiento, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.
18. La evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones de la revisión financiera y la opinión en la fiscalización del cumplimiento de legalidad sobre los aspectos significativos conforme al marco normativo que le resulta de aplicación.

4. CONCLUSIONES SOBRE LA REVISIÓN FINANCIERA

19. Desde el 1 de enero de 2015 está vigente la Orden EHA/1781/2013 de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (ICL). La entidad fiscalizada no ha adaptado los saldos de apertura del ejercicio 2015 al nuevo marco normativo.
20. El ayuntamiento no tenía registrado en su contabilidad pasivo alguno para cubrir las responsabilidades determinadas en virtud de resoluciones judiciales, ni tampoco de las que puedan surgir por la existencia de litigios en curso. De la información facilitada por la corporación se desprende que, al cierre del ejercicio fiscalizado, estas responsabilidades y contingencias ascendían a 1.420.918,29 €, sin incluir intereses y gastos.
21. La corporación no disponía de un inventario detallado de bienes, por lo que no se han podido conciliar los importes que figuran en las cuentas del inmovilizado. No se ha practicado amortización alguna, ni en el ejercicio fiscalizado ni en ejercicios anteriores. Según el balance, el inmovilizado ascendía a 53.526.905,72 €, a 31 de diciembre de 2015.
22. En 2015, la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» (en adelante, cuenta 413) presentaba un saldo inicial acreedor de 30.777.949,45 €, por operaciones de años anteriores, cuyo ejercicio origen se detalla en **A10**. Durante el ejercicio fiscalizado se contabilizaron gastos sin consignación presupuestaria por importe de 2.366.737,67 € y se registró la imputación al presupuesto del ejercicio de 7.511.513,67 €. Esta imputación se ha de realizar a través del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos (REC), previsto en los artículos 26.2.c) y 60.2 RD 500/1990; en el caso de Manilva, de los 7.511.513,67 € contabilizados, únicamente se siguió esta tramitación por un importe de 39.346,61 € (**§§ A10 a A14**).

23. De los 2.366.737,67 € de gastos sin consignación presupuestaria contabilizados en la cuenta 413, 179.360,65 € correspondían a gastos de ejercicios anteriores. Este último importe debería haberse contabilizado en el ejercicio de su procedencia en lugar de registrarlos en 2015, por lo que debería haber formado parte del saldo inicial de aquella cuenta.
24. En el ejercicio 2015 la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) no realizó actividad alguna en el marco de sus competencias urbanísticas. La entidad obtuvo financiación exclusivamente de las transferencias procedentes del presupuesto municipal, que ascendieron a 34.929,62 € y los gastos que registró en su presupuesto fueron 34.525,03 €, de los que 25.177,47 € correspondían a las retribuciones del gerente del organismo. Por el contrario, la corporación imputó en su presupuesto gastos de personal dedicado a la actividad propia de la GMU por importe de 1.981.957,33 € y gastos corrientes por redacción de proyectos y estudios técnicos asumidos por la corporación, por 53.616,68 €.
25. El endeudamiento financiero estaba correctamente imputado al presupuesto municipal. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2015 la deuda financiera era 5.125.934,20 €, mientras que el balance de la entidad recogía un importe de 9.014.344,34 € (**cuadro nº 3**).

Endeudamiento financiero. Balance de la entidad						(€)
Cuenta	Nombre	Saldo inicial	Debe	Haber	Saldo final	
1690	Otras deudas LP entidades del grupo	-4.491.390,01	-	-	-4.491.390,01	
1700	Deudas LP entidades de crédito	-3.604.644,30	15,36	3.539.410,66	-7.144.039,60	
5190	Otras deudas CP entidades del grupo	378.178,62	-	-	378.178,62	
5200	Por préstamos recibidos y otro conceptos	2.954.825,23	4.020.597,17	-	6.975.422,40	
5210	Por préstamos recibidos y otro conceptos	-4.961.975,32	229.459,57	-	-4.732.515,75	
Total		-9.725.005,78	4.250.072,10	3.539.410,66	-9.014.344,34	

Fuente: elaboración propia a partir de información facilitada por la corporación

Cuadro nº 3

26. La entidad no ha ofrecido explicación sobre la diferencia de 3.888.410,14 € detectada en la cuantificación del pasivo financiero, ni sobre el hecho de que en el balance existan cuentas de esta naturaleza con saldo deudor por importe global de 7.353.601,02 €.
27. El ayuntamiento tenía concedido fraccionamientos por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Seguridad Social que no estaban registrados en contabilidad. Al cierre del ejercicio 2015, la deuda aplazada con la Seguridad Social que estaba pendiente de pago era de 35.875.783,87 €, y la mantenida con la AEAT ascendía a 6.679.608,25 €. Dado que el importe contabilizado por ambos conceptos era únicamente de 22.641.258,17 €, quedaba pendiente de reconocer un pasivo de 19.914.133,95 € en concepto de deudas con estas administraciones públicas.
28. La corporación también tenía registrada en sus estados contables otra deuda con la AEAT correspondiente a su Sociedad de Comunicación de Manilva, S.L., en liquidación, por importe de 179.275,66 €. Este pasivo estaba incorrectamente registrado en la contabilidad municipal, dado que no se trataba de una deuda propia, sino de una entidad dependiente (**§ A4**).

29. En la contabilidad municipal tampoco se reconocía la deuda correspondiente a la participación en los tributos del Estado (PIE) de los ejercicios 2008, 2009 y 2013; al resultar que las liquidaciones definitivas de la PIE de esos años fueron inferiores a los anticipos percibidos, al cierre del ejercicio 2015 la corporación tenía pendiente de reintegrar un importe de 773.452,14 €. Contablemente, únicamente se habían registrado reintegros por 92.255,94 € en la cuenta 5290.
30. Considerando las incidencias advertidas en §§ 27 a 29, la deuda que el ayuntamiento mantenía con las Administraciones Públicas (AAPP) ascendía a 45.885.500,79 € (cuadro nº 4).

Deuda con AAPP					(€)
Entidad	Descripción	Pasivos calculados CCA	Pasivos contabilizados	Diferencias	
AEAT ²	Fraccionamiento	6.679.608,25	5.382.874,68	1.296.733,57	
Seguridad Social ³	Fraccionamiento	35.875.783,87	17.258.383,49	18.617.400,38	
AEAT	Deuda por IRPF	170.175,04	170.175,04	-	
AEAT	Deuda por IVA	1.124,19	1.124,19	-	
Seguridad Social. Cuenta 476	Cotizaciones SS	52.035,77	52.035,77	-	
Mancomunidad Costa Sol Occidental	Fraccionamiento	802.482,33	802.482,33	-	
DP de Málaga	Deuda por Recaudación	1.530.839,34	1.530.839,34	-	
AEAT	Deuda sociedad municipal	0,00	179.275,66	-179.275,66	
PIE 2008, 2009 y 2013	Devolución (Reintegro)	773.452,14	-92.255,94	865.708,08	
Total		45.885.500,79	25.284.934,56	20.600.566,37	

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 4

31. El RT para gastos generales del ejercicio 2015 calculado por la corporación fue de 16.194.110,34 €. En dicha magnitud se cuantificaron 25.202.654,46 € de pagos pendientes de aplicación, que correspondían a pagos por gastos sin consignación presupuestaria.
32. Formando parte de ese saldo, la corporación consideró íntegramente el importe de la deuda aplazada con la AEAT y 15.498.627,75 € del aplazamiento concedido por la Seguridad Social; sin embargo, en el cálculo de dicha magnitud únicamente se debería computar la parte de la deuda que vence a corto plazo. Por esta razón, el RT ha de incrementarse en 16.122.313,93 €.
33. La corporación empleó los criterios del artículo 193 bis de TRLRHL para calcular los derechos de dudoso cobro y los cuantificó 20.988.503,59 €. De la revisión realizada, resulta que el importe resultante de la aplicación de tales criterios sería 20.267.089,77 €, por lo que el RT debiera ajustarse para incrementarlo en la cantidad de 721.413,82 €.
34. En el cálculo de las desviaciones positivas de financiación, no se ha tenido en cuenta la procedente de un proyecto denominado "Reurbanización Plaza Ginebra" financiado por la Diputación Provincial de Málaga, por importe de 88.845,10 €.

² De este importe, 1.914.058,49 € estaban contabilizados como acreedores presupuestarios de ejercicio corriente y 3.468.816,19 € se registraron en la cuenta 475.

³ De los 17.258.383,49 €, un importe de 1.759.755,74 € estaban recogidos en la cuenta 413, formando parte de su saldo inicial y 15.498.627,75 € se registraban en la cuenta 401, como acreedores presupuestarios de ejercicios cerrados.

35. Considerando las diferencias descritas en §§ 31 a 34, el RT para gastos generales pasaría de los 16.194.110,34 € que se recogen en la memoria de la entidad, a 32.948.992,99 € calculados por la CCA. No obstante, hay que tener presente que, de ese importe, 25.202.654,46 € se corresponden con pagos pendientes de aplicación por gastos sin consignación presupuestaria, circunstancia que distorsiona la magnitud, al no constituir esta cuantía financiación real para la corporación local (§§ 63 a 65).

5. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.1. Fundamento de la opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades

Presupuesto

36. Dos expedientes de generación de crédito, cuyo importe conjunto ascendió a 376.002,56 €, se aprobaron en el ejercicio 2016, una vez que el presupuesto de 2015 dejó de estar en vigor, lo que supone un incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.
37. Asimismo, tres generaciones de crédito, cuyo importe total fue de 379.690,86 €, se financiaron con ingresos no previstos en los artículos 181 TRLRHL y 43 del RD 500/1990.
38. La corporación tramitó 6 ampliaciones de crédito, por importe global de 253.221,18 €. Una de ellas ascendía a 230.067,61 € y se aprobó en 2016, vulnerando el principio de anualidad presupuestaria; las restantes modificaciones fueron similares y consistieron en ampliar la partida del presupuesto de gastos destinada a anticipos al personal, financiándola con los ingresos procedentes de las devoluciones de los anticipos de personal concedidos con anterioridad. La Base de Ejecución nº 10 del presupuesto configuraba aquella aplicación presupuestaria de gasto como ampliable y especificaba que la ampliación se financiaría con cargo al referido concepto de devoluciones de anticipos, del presupuesto de ingresos.
39. No obstante, a tenor de lo dispuesto en el artículo 39.2 del RD 500/1990 y la regla 25 la Orden HAP/1781/2013, ni la partida de gasto clasificada como ampliable se puede considerar como un gasto con financiación afectada, ni la de ingreso con cargo a la cual se financiaba como un recurso afectado, razón por la cual, la regulación contenida en las BEP sobre la declaración de créditos ampliables, y las consiguientes modificaciones realizadas al amparo de la misma, incumplieron la normativa presupuestaria que resultaba de aplicación y vulneraron el principio de no afectación.
40. Según lo comentado, la corporación aprobó modificaciones presupuestarias en concepto de ampliaciones, generaciones, créditos extraordinarios y suplementos de crédito que incrementaron el presupuesto inicial de gastos por importe de, al menos, 714.217,77 €, en contra de lo establecido por la normativa presupuestaria (cuadro nº 5).

Modificaciones presupuestarias que no respetaron la normativa (€)	
Presupuesto de Gastos	Importe
Capítulo 2	84.966,03
Capítulo 3	230.067,61
Capítulo 6	376.000,56
Capítulo 8	23.153,57
Total	714.217,77

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 5

41. Se han analizado la totalidad de los expedientes de transferencias de crédito. Se han detectado los incumplimientos que se exponen en el cuadro nº 6 por al menos 101.582,51 €, relativos a los límites objetivos establecidos en el artículo 180 TRLRHL.

Transferencias de crédito. Incumplimientos (€)	
Límites objetivos del artículo 180 TRLRHL	Importe
I. Transf. positivas que afectan a créditos extraordinarios concedidos -art. 180.1.a)-	726,00
II. Transf. positivas que afectan a créditos ampliables -artículo 180.1.a)-	31.548,82
III. Transf. negativas que minoran créditos extraordinarios -artículo 180.1.a)-	-
IV. Transf. negativas que afectan a créditos ampliables -artículo 180.1.a)-	7.616,59
V. Transf. negativas que minoran créditos incrementados con suplementos, salvo personal -art. 180.1.b)-	21.610,07
VI. Transf. negativas que minoran créditos incorporados no comprometidos de pptos. cerrados -art. 180.1.b)-	-
VII. Transf. positivas que se hayan minorado con otras transferencias, o a la inversa -artículo 180.1.b) y c)-	40.081,03
Total	101.582,51

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la corporación Cuadro nº 6

Personal

42. La RPT vigente en el ejercicio fue aprobada por acuerdo plenario de 26 de mayo de 2005, y contemplaba un total de 115 puestos. Sin embargo, había 345 plazas en la plantilla de 2015, de las que 341 estaban ocupadas, lo que pone de manifiesto que la RPT municipal no se encontraba actualizada y no se ajustaba a las necesidades reales de la corporación en materia de recursos humanos.
43. El artículo 104.bis de la de la LRBRL⁴ limitaba las dotaciones de puestos de trabajo, cuya cobertura correspondía a personal eventual, en función de la población del municipio; en el caso de Manilva, este personal no podría ser superior a 2 a partir del año 2014 y, sin embargo, en la plantilla existían 14 puestos que estaban ocupados con tal carácter hasta el 30 de junio de 2015.

⁴ Este artículo fue incorporado a la LRBRL por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

44. La DT Décima de la ley 27/2013 estableció una excepción en la aplicación de la limitación anterior. Los municipios que cumplieren en el momento de la entrada en vigor de la ley⁵ con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no superase en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad, no se les aplicaría la medida prevista en el artículo 104.bis LBRL hasta el 30 de junio de 2015, siempre que siguieran cumpliendo con tales requisitos.
45. La corporación cumplía con los objetivos estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero no con el período medio de pago, por lo que debió reducir a dos su personal eventual desde el 31 de diciembre de 2013, pero, sin embargo, adoptó esa medida a partir del 1 julio de 2015. Por lo tanto, la corporación no cumplió las limitaciones establecidas en el artículo en el artículo 104.bis LBRL en relación con la DT Décima de la ley 27/2013, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar por estos hechos.
46. A 31 de diciembre de 2015, el número de efectivos reales del ayuntamiento que tenían la consideración de personal laboral ascendía a 337, de los que 280 tenían un contrato laboral indefinido. De ellos, 84 habían accedido al puesto mediante un contrato temporal, transformados posteriormente en contratos indefinidos (**cuadro nº 7**).

Personal laboral con contrato indefinido

Clave de contrato	Tipo	Características	Número
100	Indefinido a tiempo completo	Ordinario	188
200	Indefinido a tiempo parcial	Ordinario	3
300	Indefinido fijo discontinuo		5
Subtotal			196
189	Indefinido a tiempo completo	Transformación contrato temporal	75
289	Indefinido a tiempo parcial	Transformación contrato temporal	9
Subtotal			84
Total contratos laborales indefinidos			280

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 7

47. Se considera que estos trabajadores están ocupando puestos de trabajo de carácter estructural, y no necesidades temporales; por lo tanto, la corporación ha de incluirlos en la RPT, con la obligación de cubrirlos mediante oferta de empleo público, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.
48. Durante el ejercicio 2015 se han realizado 12 contrataciones de personal laboral temporal con cargo al presupuesto de la corporación, 24 contrataciones con cargo a diversos programas de empleo financiados por distintos organismos y 151 contrataciones a través de las distintas bolsas de contratación.

⁵ Fecha que quedó establecida en el 31 de diciembre de 2013.

49. Se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, que establecía restricciones en la contratación del personal laboral temporal. Su apartado 2 disponía que tal contratación sería excepcional y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y restringidas a sectores prioritarios que afectasen al funcionamiento de servicios básicos esenciales; y el apartado 4 exigía la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para llevarlas a cabo. No consta el cumplimiento de estos requisitos en la contratación de temporales realizada por la corporación en el ejercicio 2015.
50. A los funcionarios integrantes del cuerpo de la policía local de Manilva se les aplicaba un acuerdo regulador de sus condiciones laborales, de fecha 1 de agosto de 2012, que no había sido aprobado por el Pleno de la corporación.

Gastos

51. La corporación no tenía unas normas escritas que regulasen el funcionamiento del registro de facturas y permitiesen su correcta tramitación; en este sentido, se considera insuficiente la regulación contenida en la BEP número 23ª, dado que en la misma no existía indicación alguna sobre los trámites administrativos que habrían de seguirse una vez que el tercero hubiera presentado su facturación a través del registro.
52. Se ha analizado una muestra de expedientes de gastos por importe de 2.001.148,36 €. Se han advertido gastos por importe de 560.039,30 € en los que la tramitación presupuestaria se iniciaba cuando las facturas eran registradas en el módulo de facturas, una vez que ya se había recibido el servicio o adquirido el bien en el que consistía el gasto.
53. Se ha comprobado que en la ejecución del gasto no se tramitaron la totalidad de las fases de la ejecución presupuestaria que establecía la normativa aplicable y tampoco la que se regulaba en las BEP números 18ª a 22ª del ayuntamiento, consistentes en la retención del crédito, la autorización del gasto, su disposición y el reconocimiento de la obligación.
54. Dado el procedimiento presupuestario seguido por la corporación, se han contraído obligaciones sin crédito presupuestario. Durante 2015 se aprobaron nueve REC correspondientes a una facturación total de 461.959,04 €. De ellos, ocho expedientes, por importe de 186.610,32 €, fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local, órgano no competente para adoptar tales acuerdos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 60.2 RD 500/1990; por esta razón, la intervención formuló reparos a los mismos.
55. Analizada la cuenta 413, resulta que los 7.511.513,67 € de gastos que no tenían crédito y que se imputaron al presupuesto del ejercicio 2015 (§ 22), tenían diversa naturaleza; de ellos, 3.598.786,80 € eran gastos sometidos a la normativa de contratación administrativa (cuadro nº 8).

Análisis de la cuenta (413). Gastos imputados a presupuesto				(€)
Presupuesto de gastos	Concepto	Importe (cargos)	Aplicable la normativa de contratación administrativa	
Capítulo 1	Gastos de personal	86.092,33	No	
Artículo 20	Arrendamientos y cánones	35.749,08	Sí	
Artículo 21	Reparaciones, mantenimiento, conservación	1.427.349,26	Sí	
Artículo 22	Material, suministros y otros	1.527.952,13	Sí	
Artículo 22	Contraprestación Patronato de Recaudación	1.738.767,97	No	
Artículo 22	Tasa RSU	352.393,58	No	
Artículo 23	Indemnizaciones por razón del servicio	13.310,96	No	
Capítulo 3	Gastos financieros	484.678,11	No	
Capítulo 4	Transferencias y subvenciones corrientes	1.052.092,15	No	
Capítulo 4	Subvención bonificación IBI	69.276,06	No	
Capítulo 4	Servicio ayuda domicilio. Empresa CLECE	14.937,43	Sí	
Capítulo 6	Inversiones reales	592.798,90	Sí	
Capítulo 7	Transferencias de capital	29.643,35	No	
Capítulo 8	Activos financieros. Anticipo préstamos	86.472,36	No	
TOTAL		7.511.513,67		

Fuente: elaboración propia a partir de información facilitada por la corporación

Cuadro nº 8

56. Según doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se hayan realizado prestaciones para la administración prescindiendo del procedimiento establecido o sin la necesaria consignación presupuestaria no procede tramitar un expediente de responsabilidad extracontractual para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, sino que la entidad debe proceder a declarar la nulidad del contrato, según lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre, entre otros).

La declaración de nulidad, según dispone el artículo 34 del TRLCSP, se tiene que efectuar siguiendo el procedimiento de revisión de oficio regulado actualmente en el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía [art. 17.10.b) de la Ley 4/2005, de 8 de abril].

La competencia para proceder a la revisión de oficio le corresponde al Pleno de la Corporación [art. 123. l) LBRL].

57. Siguiendo la doctrina de este organismo, en estos supuestos de nulidad contractual la restitución que ha de realizar la administración sólo puede incluir 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).
58. En el 3º y 4º trimestre del ejercicio se superó en 23,39 y 32,27 días, respectivamente, el plazo máximo de 30 días naturales previsto en la normativa de morosidad como periodo medio de pago.

Transparencia

59. La corporación no ha recogido en su página o portal web la documentación relativa a su información institucional y organizativa, la de carácter económico, financiero y presupuestario, la relación de puestos de trabajos, la oferta de empleo pública o los procesos de selección de personal, exigencias previstas en las leyes 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local Andaluza y 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía.

Reparos

60. La intervención ha emitido un total de 441 reparos por 1.591.810,52 €. La corporación no ha ofrecido información suficiente sobre las causas y la tramitación seguida, y únicamente se ha dispuesto de la información que se detalla en el **cuadro nº 9**. Esta circunstancia constituye una limitación al alcance.

Reparos					(€)			
Total					Suspensivo		No suspensivo	
Nº	Importe	Órgano	Causa	Pagado	Nº	Importe	Nº	Importe
37	59.891,09	Sin datos	Falta de crédito	Sin datos	18	24.505,63	19	35.385,46
40	260.212,69	Sin datos	S/D	Sin datos	34	235.926,25	6	24.286,44
13	38.042,28	Alcaldía	S/D	Sí	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
242	990.277,61	Junta de Gobierno	S/D	Sí	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
109	243.386,85	Pleno	S/D	Sí	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
441	1.591.810,52							

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 9

Tesorería y Remanente de Tesorería

61. Para la gestión de su tesorería, la corporación no dispuso durante el ejercicio 2015 de un plan de disposición de fondos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 65.2 del RD 500/1990. Tampoco tenía un manual de procedimientos de la tesorería y las funciones eran asignadas de manera verbal por parte de la jefatura del departamento.
62. No se han realizado arqueos de caja en el ejercicio 2015, tal y como establece la regla 45 de la ICL. Sí se realizó un arqueo de caja en fecha 10 de octubre de 2017, sin que surgieran diferencias materiales con el registro contable.
63. El RT recogía pagos pendientes de aplicación definitiva por importe de 25.202.654,46 €, correspondientes a operaciones significativas que no estaban aplicadas a sus presupuestos ni regularizadas posteriormente; de aquel importe, 12.222.603,56 € estaban referidos a pagos de obligaciones contabilizados con anterioridad a 2006, que en el ejercicio 2015 aún estaban pendientes de aplicar a presupuesto.
64. Estos pagos suponen, por un lado, que no se ha respetado el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, y por otro, que se incumplieron los principios de universalidad y anualidad presupuestaria. Por consiguiente, se vulneró el artículo 173.5 de la TRLRHL que impide adquirir "compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

65. Además de lo anterior, la parte del RT para gastos generales que se corresponde con pagos pendientes de aplicación por gastos sin consignación presupuestaria no representa financiación real para la corporación, sino que distorsiona el significado financiero de esta magnitud. Ello es debido a que, según las normas establecidas en la ICL, mientras estos pagos incrementan el RT, los gastos asociados a ellos no son deducidos del mismo para su cálculo (**§ 35**).

Regla de gasto

66. La corporación no cumplió con la regla de gasto en 2015. El artículo 12 de esta ley no permite que la variación del gasto computable supere la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto a medio plazo de la economía española. Dicha tasa quedó establecida para 2015 en el 1,30%, mientras que el incremento de gasto calculado por la corporación fue del 13,23%. Según los cálculos realizados por la CCA, este incremento alcanzó el 13,53%.
67. A pesar del incumplimiento de la regla de gasto, la corporación no formuló el plan económico financiero previsto en el artículo 21 LOESPF. Según dispone el artículo 28 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, esta conducta, si es culpable, constituye infracción muy grave en materia de gestión presupuestaria.

5.2. Opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades

68. En nuestra opinión, excepto por los posibles efectos de las limitaciones al alcance y excepto por los efectos de los incumplimientos descritos en el párrafo "Fundamento de la opinión con salvedades", las actividades, operaciones presupuestarias y financieras, y la información reflejada en las cuentas anuales del ejercicio 2015 resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de fondos públicos.

6. OTROS ASUNTOS U OBSERVACIONES QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN Y A LAS CONCLUSIONES

Presupuesto, liquidación del presupuesto y Cuenta General

69. El presupuesto del ejercicio 2015 se aprobó inicialmente en sesión extraordinaria de Pleno de 23 de diciembre de 2014, y dicho acuerdo se publicó en el BOP de Málaga de 22 de enero de 2015. La aprobación definitiva se acordó en sesión plenaria de 5 de marzo de 2015, con 64 días de retraso respecto de la fecha establecida en el artículo 169.2 TRRH. El presupuesto entró en vigor, conforme dispone el artículo 169.5 TRRH, con la publicación en BOP de dicha aprobación, lo que se produjo el 27 de marzo de 2015; hasta dicha fecha, estuvo prorrogado el presupuesto del ejercicio 2014.
70. La corporación remitió copia de la liquidación a la Administración del Estado el 27 de abril de 2016, lo que supone un retraso de 27 días respecto al plazo legal fijado en el artículo 193.5 del TRRH. La liquidación se expone en el **anexo 8.1**.
71. Analizada la documentación del expediente de aprobación del presupuesto de 2015, se ha constatado que en el mismo no se incluyó el estado de consolidación del presupuesto de la entidad local con todos sus organismos autónomos y sociedades de mercantiles dependientes (artículo

166 del TRLRHL), la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, el avance del corriente referido al menos a 6 meses, el anexo de los beneficios fiscales en materia de tributos locales y el de convenios suscritos con las comunidades autónomas (artículo 168 del TRLRHL).

72. También se ha advertido que la memoria de las cuentas anuales de la corporación no contenía información sobre los remanentes de crédito, ni sobre la ejecución de proyectos de gasto. En el curso de la fiscalización la corporación no ha facilitado información sobre la incorporación de estos remanentes, lo que constituye una limitación al alcance del trabajo. En todo caso, el importe incorporado, 11.813.802,60 €, coincidía con el exceso de financiación afectada que figuraba en el remanente de tesorería del ejercicio 2014.
73. La Cuenta General del ejercicio 2015 se aprobó el 1 de septiembre de 2016, dentro del plazo previsto en el artículo 212 del TRLRHL, y se rindió el 26 de octubre de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11. b) de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Modificaciones presupuestarias

74. Un expediente de generación de crédito por importe de 230.067,61 € se tramitó como una ampliación de crédito, de acuerdo con su verdadera naturaleza y, sin embargo, la corporación lo registró presupuestariamente de forma incorrecta como una generación de crédito.
75. Adicionalmente, se han analizado 4 modificaciones presupuestarias de generación de crédito por importe total de 413.447,03 €. Los informes de intervención que se han aportado como parte de estos expedientes son idénticos en su literalidad, no identifican los expedientes a los que se refieren y se limitan a manifestar de forma somera y abstracta la conformidad de los mismos con la normativa presupuestaria, pero sin ofrecer criterio jurídico al respecto. Se considera, por tanto, que tales informes no cumplen con los requisitos mínimos de fundamentación jurídica exigidos por la normativa local⁶.
76. En un expediente de generación de crédito se recurrió como fuente de financiación a un compromiso en firme de aportación por parte de la Diputación Provincial por importe de 33.756,17 €, pero a la fecha de la aprobación del expediente estaba pendiente de firma el convenio específico, e incluso, según resulta del decreto de aprobación de la modificación, estaba pendiente de tramitarse y aprobarse la modificación del presupuesto de la propia Diputación que permitiera atender este gasto. No obstante, finalmente la corporación liquidó y recaudó este ingreso que financiaba la modificación presupuestaria el día 2 de diciembre de 2015.

Control Interno

77. El control interno ejercido sobre las modificaciones presupuestarias no fue adecuado. Por un lado, dos expedientes fueron registrados con la misma numeración. En segundo lugar, un suplemento de crédito de 137.111.70 € no fue contabilizado ni registrado en la liquidación presupuestaria. Y finalmente, con la modificación de un crédito extraordinario cuyo importe total fue de 4.546.998,06 €, se incrementó en 3.800,24 € una partida presupuestaria que ya tenía crédito

⁶ El artículo 172.1 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, establece que "en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio".

inicial, en contra de lo dispuesto en el artículo 177.1 TRLRHL; no obstante, aun cuando en el expediente administrativo dicha modificación se calificó como crédito extraordinario, en su contabilización se consideró que era un suplemento de crédito, en coherencia con lo dispuesto en la normativa presupuestaria.

78. Según lo anterior, la liquidación del presupuesto no registró los expedientes de modificaciones por créditos extraordinarios y suplementos de créditos en los términos en que se aprobaron. La conciliación entre éstos y aquella se recoge en el **cuadro nº 10**.

Modificación presupuestaria	Importes de los expedientes administrativos				Liquidación presupuestaria
	Expedientes	Ajuste positivo	Ajuste negativo	Saldo ajustado	
Suplementos	6.712.687,86	3.800,24	-137.111,70	6.579.376,40	6.579.376,40
Extraordinarios	4.546.998,06	-	-3.800,24	4.543.197,82	4.543.197,82
Total	11.259.685,92	3.800,24	-140.911,94	11.122.574,22	11.122.574,22

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 10

79. También se contabilizaron modificaciones presupuestarias por transferencias de crédito por valor de 465.533,10 €. Sin embargo, en los expedientes facilitados por la entidad las transferencias positivas ascendían a 444.696,15 € y las negativas a 404.726,15 €. La corporación no ha ofrecido explicación sobre esta diferencia (**cuadro nº 11**).

Concepto	Contabilizado	Expedientes administrativos	Diferencias
Transferencias positivas	465.533,10	444.696,15	20.836,95
Transferencias negativas	-465.533,10	-404.726,15	-60.806,95
Diferencias	-	39.970,00	-39.790,00

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 11

80. Las nóminas no estaban firmadas por ninguna persona responsable del departamento de personal. Únicamente se firmaban si mediaba solicitud de copia por parte de algún empleado.
81. Las funciones de control llevadas a cabo sobre el personal del ayuntamiento no se encontraban automatizadas ni documentadas. No existía un control del absentismo laboral ni un registro digital de horarios de entrada y salida, así como tampoco controles sobre el efectivo desempeño de los trabajos.
82. La entidad local no poseía manuales de procedimientos ni reglamentos internos, a excepción de las bases de ejecución del presupuesto.

Personal

83. Los puestos de secretaría e intervención del ayuntamiento estaban cubiertos por funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. El puesto de tesorero estaba vacante y lo ocupaba personal laboral.

84. En la documentación relativa a la plantilla, se han considerado como funcionarios a 84 trabajadores que realmente tenían una relación laboral. Una vez reclasificado a este personal municipal, la plantilla del ayuntamiento de Manilva en el ejercicio 2015 estaba compuesta por 37 funcionarios y 294 laborales. Las plazas de la plantilla presupuestaria suponían el 300% de los puestos de la RPT, y las ocupadas el 296,52% (cuadro nº 12).

RPT versus Plantilla presupuestaria

Personal	RPT	Plantilla aprobada			Plantilla ajustada CCA			% RPT/Plantilla ajustada	
		Ocupadas	Vacantes	Total	Ocupadas	Vacantes	Total	% Ocupadas	% Totales
Funcionario	31	119	2	121	35	2	37	112,90%	119,35%
Laboral Fijo	84	208	2	210	292	2	294	347,62%	350,00%
Eventual	0	14	0	14	14	0	14	-	-
Totales	115	341	4	345	341	4	345	296,52%	300,00%

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 12

85. El ayuntamiento no ha convocado ninguna oferta de empleo público desde 2007.
86. En 2015, al personal laboral le era de aplicación el convenio colectivo del ayuntamiento de Manilva publicado en el BOP de Málaga de 18 de enero de 2006. Conforme establecía su artículo 3, el periodo de vigencia de dicha norma se extendía desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2008, acordándose que durante el periodo de negociación del nuevo convenio y hasta su formalización, seguiría aquel vigente aun cuando se hubiera excedido el periodo estipulado. Ello supone que, ante la falta de aprobación de un nuevo convenio colectivo, en el ejercicio fiscalizado se aplicó uno que contemplaba un plazo de vigencia que había vencido hacía 6 años.

Gastos presupuestarios

87. En sesión de Pleno de 1 de octubre de 2015 se aprobó un REC por 275.348,72 €, y también se acordó dotar de crédito suficiente al presupuesto de 2016 para proceder a la imputación presupuestaria en dicho ejercicio.
88. Esta práctica no es admisible, ya que el REC se presenta como un procedimiento extraordinario de imputación de obligaciones por gastos ya realizados o por bienes o servicios recibidos, para las que en su momento no se disponía de crédito presupuestario. La imputación de obligaciones a través de este procedimiento requiere necesariamente la previa dotación de crédito, dado que su finalidad es precisamente realizar la imputación presupuestaria, y este extremo no se respeta si en el acuerdo adoptado se decide consignar crédito en un presupuesto futuro, pero inexistente a la fecha del acuerdo.

7. APÉNDICES

Organización. Sociedad municipal

- A1. El Pleno municipal acordó asumir el patrimonio de la Sociedad de Comunicación Social de Manilva, S.L. mediante la realización de una operación de cesión global de activo y pasivo regulada en el artículo 81 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. También acordó la disolución y la apertura del periodo de liquidación de la compañía, debido a que la entidad se encontraba en situación de desequilibrio patrimonial por pérdidas continuadas (§§ 6 y 7).
- A2. Durante 2015 no se culminó la operación de transmisión en bloque del patrimonio de la entidad dependiente; no obstante, dada la situación en la que aquella se encontraba, la corporación procedió a atender los pagos pendientes de la entidad en liquidación.
- A3. El 1 de abril de 2016 la junta general de la sociedad aprobó el informe y el balance final de liquidación, elaborados por la entidad liquidadora. Posteriormente, por acuerdo de 7 de abril de 2016, el Pleno municipal aprobó por unanimidad la cesión global de activo y pasivo de la compañía, resultante de la liquidación.
- A4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 89.2 de la ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, desde la fecha de la inscripción registral de esta operación el ayuntamiento asumió las obligaciones de la sociedad, resultantes del proceso de liquidación (§ 28).

Modificaciones presupuestarias

- A5. El presupuesto inicial de gastos ascendió a 20.793.190,31 €. Se tramitaron un total de 45 modificaciones presupuestarias, que aumentaron los créditos para gastos en 23.677.489,32 €⁷; de ellos, 11.813.802,60 € respondían a la incorporación de remanentes de crédito del ejercicio anterior y 7.452.950,64 € a una modificación presupuestaria aprobada para dar cumplimiento a lo previsto en la DA 6ª LO 2/2012. Las modificaciones restantes ascendieron a 4.410.736,08 €, lo que supuso un incremento del 21,21% de las previsiones iniciales.
- A6. La DA 6ª LO 2/2012 dispone que los ayuntamientos que cumplan determinados requisitos⁸ deberán destinar el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el RT para gastos generales a atender obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del año anterior en la cuenta 413. Esta regla especial de destino del superávit, cuya aplicación estaba prevista únicamente para el ejercicio 2014, quedó prorrogada para el ejercicio 2015 en virtud de la DA 9ª del Real Decreto Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales.

⁷ Hay que tener en cuenta que, a estos efectos, las modificaciones por transferencias no tienen repercusión en el volumen global de los créditos modificados, porque representan incrementos de créditos que se compensan con minoraciones por igual montante. El importe contabilizado de las modificaciones por transferencias (positivas y negativas) alcanzó los 465.533,10 €.

⁸ Los requisitos exigidos a los ayuntamientos por la DA 6ª LO 2/2012, de 27 de abril, son:

- que cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

- que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instrumenten en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.

- A7. La incidencia por capítulos de las modificaciones presupuestarias en el presupuesto de gastos se desglosa en el **cuadro nº 13**.

Modificaciones presupuestarias 2015. Presupuesto de gastos								(€)
Cap.	Extraordinarios y Suplementos	Ampliaciones de crédito	Transferencias de crédito	Incorporación Remanentes	Créditos generados	Bajas por anulación	Totales	%
1	207.323,59	-	-170.961,66	316.625,27	46.378,00	-80.637,52	318.727,68	1,35%
2	5.051.184,99	-	195.967,87	715,33	321.444,52	-37.500,00	5.531.812,71	23,36%
3	484.678,11	-	-15.287,61	-	-	-	469.390,50	1,98%
4	1.136.305,64	-	-42.034,24	25.530,26	26.462,45	-12.075,40	1.134.188,71	4,79%
6	590.555,52	-	23.932,23	11.470.931,74	453.886,88	-	12.539.306,37	52,96%
7	29.643,35	-	-	-	-	-	29.643,35	0,13%
8	83.472,36	23.153,57	-	-	-	-	106.625,93	0,45%
9	3.539.410,66	-	8.383,41	-	-	-	3.547.794,07	14,98%
Total	11.122.574,22	23.153,57	0,00	11.813.802,60	848.171,85	-130.212,92	23.677.489,32	100,00%
%	46,98%	0,10%	0,00%	49,89%	3,58%	-0,55%	100,00%	

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 13

- A8. El **cuadro nº 14** recoge la muestra de expedientes de modificaciones presupuestarias analizada.

Modificaciones presupuestarias 2015. Muestra								(€)
Tipo	Nº	%	Importe	%	Muestra	% Muestra		
Ampliaciones de crédito	6	16,22%	23.153,57	0,10%	23.153,57	100%		
Generaciones de crédito	12	10,81%	848.171,85	3,58%	643.514,64	75,87%		
Transferencias de crédito	22	59,46%	-	0,00%	-	0,00%		
Créditos extraordinarios	1	2,70%	4.543.197,82	19,19%	4.543.197,82	100%		
Suplementos de crédito	3	8,11%	6.579.376,40	27,79%	6.579.376,40	100%		
Incorporación remanentes de crédito	0	0,00%	11.813.802,60	49,89%	11.813.802,60	100%		
Bajas de crédito	1	2,70%	-130.212,92	-0,55%	-130.212,92	100%		
TOTAL	45	100,00%	23.677.489,32	100,00%	23.472.831,71	99,14%		

Fuente: elaboración propia

Cuadro nº 14

Gastos

- A9. En el ejercicio fiscalizado, la corporación municipal abonó a su entidad dependiente Sociedad de Comunicación Social, S.L., en liquidación, un importe de 749.940,36 € para atender gastos de los ejercicios 2006, 2014 y 2015. De esta cantidad, únicamente se imputaron a presupuesto los gastos del ejercicio 2014, por importe de 414.478,82 €; los restantes 335.461,54 € quedaron registrados como operaciones pendientes de aplicar a presupuesto. La sociedad mercantil no reflejó como ingreso en sus cuentas anuales importe alguno de los 749.940,36 € percibidos en el ejercicio (**cuadro nº 15**).

Concepto	OPAS 2006. Saldo de Apertura	OPAS 2014. Imputación presupuestaria 2015	OPAS 2015. Contabilizado en la cuenta 413	Totales
Capítulo 2	44.595,34	-	-	44.595,34
Capítulo 4	94.000,00	407.654,42	196.866,20	698.520,62
Capítulo 7	-	6.824,40	-	6.824,40
Total	138.595,34	414.478,82	196.866,20	749.940,36

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 15

A10. El saldo inicial de la cuenta 413 <<Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto>> era de 30.777.949,45 € (§ 22). Este importe recogía gastos sin consignación presupuestaria de ejercicios anteriores según el detalle del cuadro nº 16.

	2006 ⁹	2007	2008	2009	2014	Saldo apertura 2015
Importe	16.221.630,90	4.616.220,95	6.113.407,56	1.766.731,51	2.059.958,53	30.777.949,45

Fuente: elaboración propia Cuadro nº 16

A11. Del importe contabilizado en la cuenta 413, la corporación ha imputado al presupuesto de 2015 obligaciones sin consignación presupuestaria por importe de 7.511.513,67 €.

A12. Para disponer de parte del crédito necesario para ello, en sesión plenaria de 5 de noviembre de 2015 se aprobó una modificación presupuestaria por importe de 7.452.950,64 €, al amparo de lo dispuesto en la DA 6ª LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012).

A13. Aunque la modificación presupuestaria de 7.452.950,94 € se realizó sobre la base de una relación individualizada de facturas, sólo se imputaron al presupuesto 7.293.220,63 €, y de ellos, únicamente 39.346,61 € tenían tramitado un REC. Los restantes 7.253.874,02 € se imputaron únicamente con base en la referida modificación presupuestaria.

A14. Adicionalmente a estos 7.293.220,63 €, se imputaron al presupuesto del ejercicio 218.293,04 €, sin que la corporación haya aportado ningún documento justificativo de la misma (§ 22).

A15. Por otro lado, se ha advertido una diferencia de 251.962,39 € entre los movimientos registrados en el mayor de la cuenta 413 y la información que de la misma ofrece el balance de la entidad, sin que se haya justificado de este hecho. Asimismo, en esta cuenta se registró incorrectamente operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, por importe de 251.363,32 €.

⁹ Realmente, el importe reflejado en 2006 no se corresponde únicamente con operaciones de dicho año. Al cambiar la Instrucción de contabilidad local en este ejercicio, en el asiento de apertura de la contabilidad se incorporaron como saldo de este año todos los de los ejercicios anteriores a 2006.

8. ANEXOS

8.1. Liquidación del presupuesto 2015

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Derechos reconocidos netos	Recaudación Neta	Pendiente de cobro	Ejecución %
1. IMPUESTOS DIRECTOS	14.691.052,97	0,00	14.691.052,97	23.233.817,59	17.275.113,20	5.958.704,39	158,15%
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	59.874,78	0,00	59.874,78	144.143,65	77.985,74	66.157,91	240,74%
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	1.937.063,14	687.644,79	2.624.707,93	2.646.975,75	2.231.312,22	415.663,53	100,85%
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4.156.601,52	153.027,06	4.309.628,58	4.361.586,28	4.297.215,41	64.370,87	101,21%
5. INGRESOS PATRIMONIALES	243.218,36	7.500,00	250.718,36	205.878,50	157.913,29	47.965,21	82,12%
6. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	332.791,17	0,00	332.791,17	137.054,72	137.054,72	0,00	41,18%
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	190.350,00	0,00	190.350,00	173.077,09	88.845,10	84.231,99	90,93%
8. ACTIVOS FINANCIEROS	10.000,00	19.289.906,81	19.299.906,81	33.153,57	14.689,56	18.464,01	0,17%
9. PASIVOS FINANCIEROS	0,00	3.539.410,66	3.539.410,66	3.539.410,66	3.539.410,66	0,00	100,00%
	21.620.951,94	23.677.489,32	45.298.441,26	34.475.097,81	27.819.539,90	6.655.557,91	76,11%

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas netas	Pagos Netos	Pendiente de pago	Ejecución %
1. GASTOS DE PERSONAL	14.376.996,28	318.727,68	14.695.723,96	14.553.339,16	12.417.798,57	2.135.540,59	99,03%
2. GASTOS EN BIENES CORR. Y SERVICIOS	3.297.881,83	5.531.812,71	8.829.694,54	8.503.996,49	8.172.639,78	331.356,71	96,31%
3. GASTOS FINANCIEROS	1.528.741,39	469.390,50	1.998.131,89	1.989.394,71	1.975.019,21	14.375,50	99,56%
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	580.012,04	1.134.188,71	1.714.200,75	1.684.108,29	1.654.269,41	29.838,88	98,24%
6. INVERSIONES REALES	504.785,76	12.539.306,37	13.044.092,13	2.772.714,07	2.695.324,35	77.389,72	21,26%
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	21.954,55	29.643,35	51.597,90	36.042,10	36.042,10	0,00	69,85%
8. ACTIVOS FINANCIEROS	10.000,00	106.625,93	116.625,93	116.425,93	116.425,93	0,00	99,83%
9. PASIVOS FINANCIEROS	472.818,46	3.547.794,07	4.020.612,53	4.020.612,53	4.020.612,53	0,00	100,00%
	20.793.190,31	23.677.489,32	44.470.679,63	33.676.633,28	31.088.131,88	2.588.501,40	75,73%

8.2. Balance de Situación

	2015	2015	(€)
A) Activo No Corriente	53.535.893,34	A) Patrimonio neto	52.849.695,94
I. Inmovilizado intangible	1.145.513,30	I. Patrimonio	12.448.021,62
1. Inversión en investigación y desarrollo	-11.526,27	II. Patrimonio generado	40.401.673,62
5. Otro inmovilizado intangible	1.157.036,57	1. Resultados de ejercicio anteriores	31.772.640,12
II. Inmovilizado material	52.381.395,42	2. Resultado del ejercicio	8.629.033,50
1. Terrenos	1.408.860,01	III. Ajustes por cambios de valor	-
2. Construcciones	23.381.007,62	IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados	-
3. Infraestructuras	1.048.498,68	B) Pasivo no corriente	11.713.847,34
4. Otro inmovilizado material	3.760.681,59	I. Provisiones a largo plazo	-
5. Inmovilizado material en curso y anticipos	22.782.347,52	II. Deudas a largo plazo	7.144.039,60
III. Inversiones inmobiliarias	-	2. Deudas con entidades de crédito	7.144.039,60
IV. Patrimonio público del suelo	-	4. Otras deudas	-
1. Terrenos	-	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo	4.569.807,74
2. Construcciones	-	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo	-
V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	8.987,62	V. Ajustes por periodificación a largo plazo	-
1. Inversiones financieras en patrimonio de entidades de derecho público	8.897,62	C) Pasivo corriente	51.061.392,69
2. Inversiones financieras en patrimonio de sociedades	-	I. Provisiones a corto plazo	-
3. Inversiones financieras en patrimonio de otras entidades	-	II. Deudas a corto plazo	747.351,09
4. Créditos y valores representativos de deuda	-	2. Deudas con entidades de crédito	-2.242.906,65
5. Otras inversiones financieras	-	4. Otras deudas	2.990.257,94
VI. Inversiones financieras a largo plazo	-	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo	-378.178,62
VII. Deudoras y otras cuentas a cobrar a largo plazo	-		

00147537

	2015	2015
B) Activo Corriente	62.089.041,93	50.692.220,22
I. Activos en estado de venta	-	44.827.462,84
II. Existencias	-	2.172.606,15
III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo	53.030.707,05	3.692.151,23
1. Deudores por operaciones de gestión	26.782.103,58	-
2. Otras cuentas a cobrar	26.248.603,47	-
IV. Inversiones financieras a corto plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	-58.775,74	-
2. Créditos y valores representativos de deuda	-58.775,74	-
V. Inversiones financieras a corto plazo	53.943,84	-
VI. Ajustes por periodificación	-	-
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	9.063.166,78	-
2. Tesorería	9.063.166,78	-
TOTAL ACTIVO (A+B)	115.624.935,27	115.624.935,27
	TOTAL PN Y PASIVO (A+B+C)	115.624.935,27

8.3. Remanente de tesorería

	(€)
	2015
1. (+) Fondos líquidos	9.063.166,78
2. (+) Derechos pendientes de cobro	45.819.812,97
(+) del presupuesto corriente	6.655.557,91
(+) de presupuestos cerrados	38.120.751,97
(+) de operaciones no presupuestarias	1.043.503,09
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	32.820.497,98
(+) del presupuesto corriente	2.588.501,40
(+) de presupuestos cerrados	18.505.191,49
(+) de operaciones no presupuestarias	11.726.805,09
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	25.149.076,24
(-) cobros pendientes de aplicación definitiva	53.578,22
(+) de pagos pendientes de aplicación definitiva	25.202.654,46
I. Remanente de Tesorería Total (1+2+3+4)	47.211.558,01
II. Saldos de dudoso cobro	20.988.503,59
III. Exceso de financiación afectada	10.028.944,08
IV. Remanente de tesorería para gastos generales	16.194.110,34

8.4. Cuenta de resultado económico-patrimonial

	(€)
	2015
1. Ingresos tributarios y urbanísticos	24.493.472,91
a) Impuestos	23.377.961,24
b) Tasas	824.507,14
d) Ingresos urbanísticos	291.004,53
2. Transferencias y subvenciones recibidas	4.626.919,31
a) Del ejercicio	4.626.919,31
a.1) Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	62.173,53
a.2) Transferencias	4.564.745,78
c) Imputación de subvenciones para activos corrientes y otras	-
3. Ventas y prestaciones de servicios	-
b) Prestación de servicios	-
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro de valor	-
5. Trabajos realizados por la entidad para su inmovilizado	-
6. Otros ingresos de gestión ordinaria	531.092,93
7. Excesos de provisiones	-
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)	29.913.070,36
8. Gastos de personal	-14.467.463,44
a) Sueldos, salarios y asimilados	-9.398.369,50
b) Cargas sociales	-5.069.093,94
9. Transferencias y subvenciones concedidas	-819.213,80
10. Aprovisionamientos	-
11. Otros gastos de gestión ordinaria	-5.429.473,31
a) Suministros y servicios exteriores	-4.836.659,97
b) Tributos	-592.813,34
12. Amortización del inmovilizado	-
B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	-20.716.150,55
I. Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	9.196.919,81
13. Deterioro de valor y resultado por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	-
b) Bajas y enajenaciones	-
14. Otras partidas no ordinarias	-1.890,11
b) Gastos	-1.890,11
II. Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)	9.195.029,70
III. Resultado de las operaciones financieras (15+16+17+18+19+20+21)	-565.996,20

	2015
15. Ingresos financieros	944.664,44
b) De valores representativos de deuda, de créditos y de otras inversiones financieras	944.664,44
b.2) Otros	944.664,44
16. Gastos financieros	-1.510.660,64
b) Otros	-1.510.660,64
17. Gastos financieros imputados al activo	-
18. Variación del valor razonable en activos y pasivos financieros	-
19. Diferencias de cambio	-
20. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros	-
b) Otros	-
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras	-
III. (15+16+17+18+19+20+21) Resultados de las operaciones financieras	-565.996,20
IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II+III)	8.629.033,50
+ Ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior	-
Resultado del ejercicio anterior ajustado (IV + Ajustes)	-

8.5. Marco Normativo

El marco normativo está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- 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).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- 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.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.
- Bases de Ejecución Presupuestaria.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF).
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (RLEP).
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.
- Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo por el que se aprueba el Fondo para la financiación del pago a proveedores.
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.
- RD 861/1985, de 25 de abril, por el que se establece el régimen retributivo de los funcionarios de la administración local.