



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

INFORME DE INTERVENCIÓN

Asunto: Resumen de los resultados del control interno. Ejercicio 2020

I. INTRODUCCIÓN

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, se elabora el presente informe resumen de los resultados de las actuaciones de control interno realizadas en el ejercicio 2020 en esta entidad local de Nerja, ajustado al contenido, estructura y formato determinado por la Intervención General de la Administración del Estado en su resolución de 2 de abril de 2020.

Los actos de esta entidad local están sometidos al régimen de control ordinario.

II. ALCANCE

1. El sector público local de Nerja está compuesto por el propio Ayuntamiento y la sociedad mercantil de economía mixta, Aguas de Narixa, S.A., con igual participación al 50 por 100 en su capital del socio privado y el Ayuntamiento, pero con control prevalente de este último.

El Ayuntamiento de Nerja, obvio es decirlo, pertenece al sector Administraciones Públicas, sujeto al ejercicio de la función interventora y al control financiero en su modalidad de control permanente.

Por su parte, Aguas de Narixa S. A. está considerada una unidad institucional pública controlada por este Ayuntamiento e integrada en el Inventario de Entes del Sector Público. Más concretamente se trata de una unidad de mercado, no susceptible de consolidación y sujeta al control financiero en su modalidad de auditoría pública. No rige la normativa mercantil porque en los dos últimos ejercicios no concurrieron al menos dos de las circunstancias previstas en el artículo 263.2 del texto refundido de la Ley de sociedades de capital.

2. Durante el ejercicio de 2020 han podido realizarse actuaciones en el ejercicio de la función interventora y de control permanente, aunque el ámbito subjetivo se ha circunscrito al propio Ayuntamiento, lo que no quiere decir que la sociedad de economía mixta haya quedado al margen de todo tipo de control. De hecho ha sido objeto de una auditoría de cuentas, si bien realizada por una firma privada de auditoría, no por el órgano interventor ni bajo su dirección y supervisión.

3. Control permanente



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

3.1. Dando cumplimiento al artículo 31 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, el ámbito objetivo del control financiero contemplado en el plan anual estaba constituido por dos tipos de actuaciones, las que derivan de una obligación legal y las seleccionadas sobre la base de un análisis de riesgos y siguiendo un orden de prioridades, de todas las cuales ha podido tener cumplido conocimiento el pleno corporativo.

De las actuaciones específicas en el ámbito del control permanente han podido realizarse las siguientes:

- Revisar operaciones de ingresos con motivo de la feria u otros festejos populares durante los dos últimos ejercicios cerrados

- Comprobación de la recepción de las obras realizadas durante los dos últimos ejercicios cerrados, cuando su importe haya sido igual o superior a 50.000 euros, con exclusión del IVA.

No han podido realizarse las demás actuaciones prioritarias programadas ante la parquedad de medios humanos existentes, como ya fue advertido en el plan anual, si bien puede decirse que la actuación tendente a revisar el sistema normativo aplicable a los ingresos, perdió su interés desde que la Corporación aprobó el 26 de mayo de 2020 los textos refundidos de las ordenanzas fiscales, aclarando de esta manera el contenido, alcance y vigencia de sus respectivos términos.

3.1.1. En la primera actuación específica se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- a) Los terrenos en los que se celebraron los eventos festivos, detentados o pertenecientes al Ayuntamiento, tienen carácter patrimonial y debieron ser objeto de arrendamiento, subarriendo o cesión temporal, de acuerdo con la legislación patrimonial.

- b) La renta o canon de las ocupaciones, que no es una tasa, debió fijarse en función del valor del mercado para bienes similares.

- c) El coste del suministro eléctrico es un gasto repercutido, no en sí renta o canon (que debió fijarse).

De forma consecuente se formularon las siguientes recomendaciones más significativas:

- a) Deberían formalizarse tanto las adquisiciones como las cesiones temporales de bienes y derechos, así como depurarse la situación jurídica de los bienes pertenecientes a la entidad local.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

b) La renta o canon estará en función del valor de mercado y se acredita en informe pericial, sin que puedan ser cedidos gratuitamente los espacios.

c) Todas las cesiones tienen que licitarse.

3.1.2. En la segunda actuación específica las conclusiones fundamentales obtenidas fueron las siguientes:

a) Durante los dos años considerados no se ha solicitado la asistencia del interventor al acto de recepción de la inversión.

b) Frente al retraso en la ejecución de las obras cabía resolver el contrato o imponer penalidades, pero no proseguir sin penalidades. También procedía la resolución por modificaciones sustanciales.

c) No se ha practicado liquidación de ninguno de los contratos examinados.

d) Todas las obras se han realizado correctamente, que era el objeto primordial de esta comprobación.

Las recomendaciones más significativas a raíz de esta actuación fueron:

a) Debe solicitarse la asistencia del órgano interventor al acto de recepción cuando es preceptiva.

b) Deben extremarse las precauciones para cumplir las obligaciones que incumben al Ayuntamiento y llevar un seguimiento de las obras que contrata, resolviendo adecuadamente todas las incidencias.

c) Transcurrido el plazo de garantía es obligatorio liquidar el contrato

3.2. Entre las actuaciones realizadas por imperativo legal destacamos las relacionadas y comentadas someramente a continuación:

3.2.1. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto. Plan económico-financiero.

Nuestro informe sobre la liquidación del presupuesto 2019 puso de manifiesto que se había incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, siendo necesario el correspondiente plan económico-financiero bianual, que a la postre aprobaría la Corporación.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

La tercera medida correctora específica contemplada en dicho plan tenía por objeto aprobar e implementar un plan de contratación, que al no adoptarse, hubiera podido constituir una infracción tipificada en el 28.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de no ser por el advenimiento de la suspensión de las reglas fiscales acordada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2020. Las demás medidas previstas (otras 3) sí fueron cumplidas en lo sustancial.

3.2.2. Presupuesto y modificaciones.

El presupuesto de 2020 y todas sus modificaciones (63 expedientes) obviamente se informaron por esta Intervención, destacando las siguientes observaciones y conclusiones:

a) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobado por el Pleno 27 de febrero de 2020: Por tratarse de una modificación con presupuestos prorrogados, señalaba nuestro informe que debería precisarse si las modificaciones se hacen sobre el presupuesto definitivo (el que apruebe la Corporación) o se consideren incluidas (absorbidas) en los créditos iniciales del nuevo presupuesto.

b) Suplementos de crédito aprobados por el Pleno de 11 de junio de 2020: Respecto a las contrataciones temporales que financiaban los incrementos advertimos en nuestro informe que deben estar vinculadas a obras o servicios sobre los que el Ayuntamiento tiene competencias propias, lo que no se justifica en la modificación propuesta, en la que únicamente se invoca un plan de choque y se plasma una cantidad global e indiferenciada para contrataciones laborales temporales, debiendo estarse también a las prohibiciones de contratación temporal previstas en la Ley 6/2018.

Con posterioridad las contrataciones que se tramitaron fueron objeto de reparo.

c) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobado por el Pleno 24 de agosto de 2020:

- Nuestro informe de 20 de agosto señalaba: “Respecto a los incrementos destinados a la contratación de personal laboral temporal, si bien la fiscalización queda diferida al oportuno procedimiento, conviene anticipar aquí que dicha contratación sólo es posible para solventar situaciones puntuales, pero no necesidades permanentes o estructurales. De acuerdo con el artículo 19.Dos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, *no se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables*”



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

- A propósito de la enmienda a esta modificación se emitió informe desfavorable el 26 de agosto porque no se acreditaba suficientemente que los saldos resultantes tras la minoración serían suficientes para cubrir las aportaciones a los consorcios de Diputación, como a la postre se ha demostrado insuficiente, lo que puede constituir infracción tipificada en el artículo 28.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

d) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobado por el Pleno 24 de septiembre de 2020: En relación a los nuevos créditos para gastos en colegios hicimos notar en nuestro informe que en materia de educación, las competencias propias se circunscriben a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria y de educación especial, según el artículo 9.18.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

3.2.3. Operaciones de crédito.

La única operación de crédito aprobada por el Pleno el 24 de septiembre de 2020, prevista en el presupuesto e informada favorablemente por nosotros, tuvo por objeto la financiación íntegra del anexo de inversiones de dicho presupuesto por un montante de 8.653.623,78 euros. El contrato fue adjudicado por el Pleno a la entidad financiera Caja Rural de Granada SCC, siendo el tipo de interés fijo del 0,18 por 100 y el plazo de amortización de 10 años con 2 de carencia.

3.2.3. Estudio de viabilidad del servicio de depuración.

El 15 de diciembre emitimos informe favorable acerca del estudio de viabilidad económico-financiera del servicio de depuración, comprensivo de los aspectos jurídicos, sociales, de gestión y económico-financieros. Al margen de que pueda adjudicarse directamente el servicio a la sociedad de economía mixta, la viabilidad financiera del estudio se sustenta en la tarifa que deberá regularse en la correspondiente ordenanza de la prestación patrimonial de carácter público no tributario. Según el estudio, los ingresos superarán a los costes desde el primer año de explotación.

3.2.4. Resultado de control interno dirigido a la Intervención de la Administración que ostenta la tutela financiera.

Sobre algunos de los reparos formulados durante el ejercicio y las consiguientes discrepancias planteadas, los decretos dictados por la Alcaldía se limitaron a disponer que se levantaban los reparos y continuasen los procedimientos. A nuestro juicio las discrepancias siguen sin resolverse, pues como hemos expuesto de forma reiterada (por todos, nuestro informe de 26 de noviembre de 2020), “levantar el reparo”, sin más, es una declaración vacía de contenido específico, de la que sólo se



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

deduce un posicionamiento contrario a la opinión del interventor, pero en sí nada se decide sobre los expedientes.

A juicio del Alcalde, la adjudicación de un contrato menor corresponde al miembro corporativo que tiene delegada la competencia; que levantar el reparo es decantarse a favor del gestor y en contra del reparo, dejando zanjada la controversia; y que no es aceptable que la distribución de competencias quede alterada con ocasión de un reparo.

Así las cosas la cuestión fue diferida a la Intervención General de la Junta de Andalucía por ser la Administración que ostenta la tutela financiera, al amparo del artículo 15.4 del Real Decreto 424/2017, en cuyo informe de 25 de enero hace una valoración del decreto 2020/3543 dictado por la Alcaldía, al tiempo que pone de manifiesto el régimen de control aplicable a los contratos menores. La resolución de la discrepancia, según el informe, es indelegable y debe contener todos los elementos fácticos y jurídicos que sirven de motivación, pero no deja zanjada la cuestión sobre el alcance que deba tener la parte dispositiva de la resolución. Persiste la duda si, tras una adecuada motivación, hubiera sido suficiente con el posicionamiento del Alcalde a favor del órgano gestor, pero sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo. En este caso concreto se dilucidan contratos menores, pero podría haberse tratado de contratos “no menores”, susceptibles de reparo y discrepancia, lo que plantea: ¿basta con disponer “el levantamiento del reparo” (con antecedentes motivados), pero derivando la autorización del gasto y la aprobación del expediente de contratación al órgano delegado?

No es una cuestión baladí la resolución de la discrepancia por el Alcalde o el Pleno en el ámbito local, al que no pueden trasladarse miméticamente los esquemas de funcionamiento de la Administración autonómica, ni inclusive la estatal. Al órgano interventor de la Administración local le llega el expediente completo al que sólo le falta la resolución final, y el Alcalde o el Pleno tienen luego ante sí dos opiniones contrapuestas, la del interventor y la del gestor. Si se trata de un expediente de contratación, ¿puede decidir la aprobación del expediente en contra del criterio del órgano interventor o le basta con diferir su aprobación al órgano delegado tras apreciar que la razón le asiste al órgano gestor? En este último caso, a nuestro juicio, “la resolución de la discrepancia” transmutaría su naturaleza para convertirse en un acto consultivo, lo que nos retrotrae a la fase de instrucción, como ya indicamos en nuestro informe del pasado 26 de noviembre.

3.2.5. Operaciones patrimoniales: arrendamientos de parcelas para aparcamientos, estudio de viabilidad para concesión de obras, autorización de quioscos de temporada, cesión al SAS de dependencias del polideportivo y pago justiprecio de los Pinos.

a) Los contratos de arrendamientos de parcelas para aparcamientos fueron informados favorablemente el 23 de noviembre de 2020, aunque bajo la condición de



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

que se aporten los informes periciales sobre el valor en renta y se justifique la idoneidad de los bienes para concertar directamente los contratos. Al día de la fecha está pendiente de cumplimiento la condición, no obstante haberse producido la adjudicación.

b) El 17 de julio informamos favorablemente estudio de viabilidad para la concesión de la construcción y explotación de un restaurante en una parcela del Ayuntamiento, porque entendimos que se acreditaba la viabilidad económico-financiera de la explotación de la obra, incluso la recuperación del coste de la inversión y el pago del canon concesional, y sin ninguna incidencia en la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Dicho estudio fue aprobado por la Junta de Gobierno el 19 de octubre.

c) Ante una nueva prórroga anual de las concesiones demaniales para merenderos, hemos vuelto a informar, a la vista del artículo 80 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986, que procede reconsiderar la revisión de oficio del pliego de condiciones y considerar la conveniencia de una nueva licitación, antes de proseguir la tramitación de la prórroga, que no obstante fue aprobada por la Junta de Gobierno Local el 14 de septiembre.

d) La adenda para prorrogar el convenio de cesión temporal de bienes al SAS fue informada favorablemente el 27 de noviembre, tras desvanecerse (durante la tramitación de la prórroga) las observaciones que hicimos el 3 de diciembre de 2019 al convenio matriz, a saber: carácter demanial del bien, según la letrada; y ausencia de tacha en la viabilidad jurídica de la operación, según el informe del técnico de urbanismo.

e) Una vez que se dotaron los créditos necesarios, el reconocimiento y pago del justiprecio resultante de la expropiación por ministerio de la ley de terrenos del sistema general Los Pinos, fue aprobado el 11 de diciembre, si bien ya estaba fijado el 9 de julio de 2019, como indicamos en nuestro informe de 10 de diciembre de 2020.

3.2.6. Normativa local: Ordenanzas fiscales y ordenanza de la tarifa de agua

La modificación de la ordenanza fiscal de la tasa de basura industrial, aprobada el 11 de junio, se informó desfavorablemente, haciendo nuestro el informe de tesorero respecto a la irretroactividad de la modificación y la inconstitucionalidad de fijar el importe de la tasa en función del domicilio del contribuyente. Y la misma ordenanza fue modificada el 4 de diciembre, previo informe desfavorable de esta Intervención y por los mismos motivos. Todo lo cual es trasladable a la modificación de la ordenanza fiscal por ocupaciones en la vía pública, si acaso con el añadido de los defectos advertidos en las valoraciones.

Asimismo estas modificaciones tenían incidencia en la estabilidad presupuestaria y en la regla de gasto porque implicaban reducciones permanentes de la



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

recaudación, como también incidía el establecimiento de la ordenanza fiscal general (aunque sin ningún otro defecto)

La modificación de la ordenanza fiscal de la tasa de agua, que había sido informada desfavorablemente por esta Intervención, no se llevó a cabo al estimar el recurso interpuesto contra la misma. En su lugar se aprobó la ordenanza de la prestación patrimonial de carácter público no tributario del servicio de abastecimiento municipal de agua; en este caso sí informada favorablemente.

Decir por último en este subapartado que fue aprobada la ordenanza fiscal del impuesto sobre actividades económicas, aunque incidiendo también negativamente en la estabilidad presupuestaria y en la regla de gasto.

3.2.7. Otras actuaciones de control permanente:

a) Adendas al convenio con la Junta de Andalucía sobre ayudas económicas familiares, que fueron informadas favorablemente.

b) Convenio para proseguir la prestación del servicio de transporte urbano, como ya se venía haciendo, tras concluir la concesión de servicio público, informado favorablemente.

c) Convenio con la Diputación para la gestión, recaudación e inspección de ingresos de derecho público, que fue informado favorablemente, si bien, debería incorporarse al convenio la obligación del ente provincial de practicar (previamente) liquidación por los servicios del Patronato de recaudación y su notificación al Ayuntamiento, teniendo la opción este último de abonar el importe de la liquidación o autorizar su retención en los créditos a percibir.

d) Posibilidad de garantizar la responsabilidad de miembros corporativos, exigida en procedimiento abreviado, bien mediante seguro de caución o fianza hipotecaria, si fuera posible, bien mediante fianza personal de la propia Corporación

4. Auditoría pública

La auditoría pública de la sociedad de economía mixta estaba prevista en el plan anual de control financiero e incluso por parte de esta Intervención se preparó la documentación para contratar los servicios de colaboración con firmas privadas de auditoría. Finalmente la auditoría pública no se ha realizado por causas ajenas a nuestra voluntad, habiéndose considerado por los correspondientes órganos rectores que era más oportuno o conveniente una auditoría privada. Esta auditoría programada y no realizada comprendía la de cuentas y la de cumplimiento, detallándose en el citado plan anual los extremos a verificar.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

5. Función fiscalizadora

5.1. La Base 52 de ejecución del presupuesto de 2020 contempla la fiscalización limitada previa de requisitos básicos en relación con los contratos menores, los gastos de personal y los expedientes de responsabilidad patrimonial, pero de hecho todas las fases del gasto han sido objeto de fiscalización o intervención previa de carácter pleno, incluidos los contratos menores, con excepción de prestaciones y gastos sociales a favor del personal, así como conceptos retributivos no permanentes ni habituales (no excluidos, sin embargo, del control de requisitos básicos).

Al final del ejercicio, por tanto, estaba asegurado el control efectivo del 100 por 100 del presupuesto de gastos.

En cuanto a los ingresos se refiere, la Base 51 de ejecución del presupuesto sustituye la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría. En este ámbito debe tenerse en cuenta que las facultades de gestión, liquidación y recaudación están en buena parte delegadas en la Diputación Provincial, a través del Patronato Provincial de Recaudación, encargado de rendir cuentas a este Ayuntamiento de la gestión realizada, las cuales, a su vez, son verificados por los propios servicios de Intervención y Tesorería.

No podemos precisar la magnitud, pero al final del ejercicio, de una u otra manera, estaba asegurado el control efectivo de más del 80 por 100 del presupuesto de ingresos.

No se ha verificado el control material de la inversión (sin perjuicio de lo que se dice para el control permanente), en buena parte motivado por omitir el órgano gestor la asistencia del órgano interventor.

5.2. A lo largo del ejercicio 2020 se han realizado diversas actuaciones de control previo sobre ingresos y gastos, sobre las que han recaído resoluciones contrarias a los reparos formulados o se han desatendido las indicaciones de la Intervención. No se tienen en cuenta las actuaciones que carecen de resolución, están pendientes o es favorable al reparo o indicación, si bien hemos apreciado que en ocasiones se presentan facturas por prestaciones que figuraban en contratos con reparo pendientes de resolución (así por ejemplo, las operaciones que figuraban en nuestros informes 2020/83, de 16 de octubre y 2020/108, de 14 de diciembre) e inclusive facturas que han mutado el concepto (operación del informe 2020/59, de 23 de julio).

Las actuaciones se desglosan de la siguiente manera:

a) Notas de reparo en materia de ingresos, a lo que hay que añadir la fiscalización disconforme a la prórroga de concesiones para merenderos, ya comentada.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

b) En el ejercicio de la función fiscalizadora de gastos computamos 82 actuaciones que afectan a 2.730 operaciones de gasto, con la siguiente distribución en función de los aspectos o defectos más significativos, todos los cuales fueron comunicados en su momento a los órganos gestores:

- Reconocimiento de la asignación a los grupos políticos sin estar justificada la del ejercicio anterior, 3 actuaciones.
- Creación de la oficina de supervisión de proyectos sin RPT, 1.
- Contrataciones temporales para necesidades permanentes o estructurales, 16.
- Convocatoria y bases para constituir una bolsa de empleo contra la exclusión social sin valorar el mérito y la capacidad, 1.
- Contrato temporal de interinidad sin existir proceso selectivo para la cobertura definitiva de la vacante, 1.
- Reconocimiento de funciones y retribuciones de categoría superior, sin relación de puestos de trabajo, 2.
- Provisión en comisión de servicios de puestos de policías locales sin disponer de relación de puestos de trabajo, 1.
- Facturas u otros documentos en los que el acreedor fundamenta su derecho de crédito, sin expedientes de contratación, 34 (de las que 7 han sido resueltas por el Pleno).
- Contratos administrativos que superan el umbral del contrato menor, 13.
- Contrato administrativo sin licitación previa, 1.
- Prórroga de contratos de seguros ya finalizados, 1.
- Contrato de servicio sin expediente de contratación, 1.
- Contrato de servicios culturales sin estar asumido como propio, 1.
- Convocatoria de subvenciones sin dotación presupuestaria y/o sin justificación del correspondiente título competencial, 6.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

5.4. La importancia o incidencia económica de los aspectos considerados en los gastos se hace más perceptible a la vista de los indicadores que figuran en la siguiente tabla:

<i>Motivos de reparo</i>	<i>Número de operaciones</i>	<i>Montante - Euros -</i>
Reconocimiento asignación a los grupos políticos sin presentación cuentas	15	238.655,16
Creación oficina de supervisión sin RPT	1	70.490,18
Contrataciones laborales permanentes o estructurales	263	2.023.710,58
Convocatoria y bases bolsa exclusión social	1	1.176.346,90
Interinidad sin existir cobertura vacante	1	32.790,83
Funciones y retribuciones superiores sin RPT	2	10.032,57
Comisiones de servicios puestos policiales sin RPT	7	293.580,35
Facturas sin expediente de contratación	2.417	2.808.443,82
Contratos administrativos que superan el límite del contrato menor	11	133.607,65
Contrato administrativo sin licitación previa	2	5.940,96
Prórroga de contratos de seguros ya finalizados	1	24.666,70
Contrato sin expediente de contratación	1	12.705,00
Servicios sin asumir competencias propias	2	8.000,00
Subvenciones sin dotación y/o título competencial	6	505.000,00
<i>Totales</i>		

Los indicadores anteriores pueden agruparse en torno a tres grupos de gastos:

<i>Motivos de reparo</i>	<i>Número de operaciones</i>	<i>Montante - Euros -</i>
Gastos de personal (capítulo 1)	275	3.606.951,41
Gastos corrientes y de inversión (capítulos 2 y 6)	2.434	2.993.364,13
Gastos de transferencias (capítulo 4)	21	743.655,16

Por la fase del gasto en la que se produce el reparo los indicadores presentan las siguientes magnitudes agregadas:

	<i>Número de</i>	<i>Montante</i>
--	------------------	-----------------



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

<i>Motivos de reparo</i>	<i>operaciones</i>	<i>- Euros -</i>
Fase de autorización y/o compromiso	298	4.296.871,72
Fase de reconocimiento de la obligación	2.432	3.047.098,98

5.5. Los siguientes indicadores porcentuales sobre los correspondientes capítulos de gastos nos permiten apreciar el alcance cuantitativo de la función fiscalizadora en el contexto presupuestario:

	<i>Previsiones iniciales</i>	<i>Compromisos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>
Reconocimiento asignación a los grupos políticos sin presentación cuentas (cap. 4)	11,88	12,75	13,02
Creación oficina de supervisión sin RPT (cap. 1)	0,47	0,46	
Contrataciones laborales permanentes o estructurales (cap. 1)	13,53	13,39	
Convocatoria y bases bolsa exclusión social (cap. 1)	7,86	7,78	
Interinidad sin existir cobertura vacante (cap. 1)	0,21	0,21	
Funciones y retribuciones superiores sin RPT (cap. 1)	0,06	0,06	
Comisiones de servicios puestos policiales sin RPT (cap. 1)	1,96	1,94	
Facturas sin expediente de contratación (cap. 2 y 6)	16,90	25,65	32,19
Contratos administrativos que superan el límite del contrato menor (cap. 2 y 6)	0,80	1,22	
Contrato administrativo sin licitación previa (cap. 2 y 6)	0,03	0,05	
Prórroga de contratos de seguros ya finalizados (cap. 2 y 6)	0,14	0,22	
Contrato sin expediente de			



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

	<i>Previsiones iniciales</i>	<i>Compromisos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>
contratación (cap. 2 y 6)	0,07	1,11	
Servicios sin asumir competencias propias (cap. 2 y 6)	0,04	0,07	
Subvenciones sin dotación y/o título competencial (cap. 4)	25,13	26,97	

Podemos apreciar que las contrataciones laborales temporales (en apariencia temporales), así como la bolsa de exclusión social representa un 21,39 por 100 de las previsiones iniciales del capítulo 1. Sobre las dotaciones específicas totales (no las iniciales) de personal temporal sería el 50,91 por 100.

Asimismo apreciamos que las anomalías del capítulo 4 representan un 37,01 por 100 sobre las previsiones iniciales. Y las facturas sin expediente de contratación suponen un 16,90 por 100 de las previsiones iniciales de los capítulos 2 y 6, pero un 32,19 por 100 de las obligaciones reconocidas de tales capítulos.

Si agrupamos los gastos en categorías obtenemos los siguientes indicadores porcentuales sobre los totales del presupuesto de 2020:

	<i>Previsiones iniciales</i>	<i>Compromisos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>
Gastos de personal	10,39	12,27	
Gastos derivados de la contratación administrativa	0,53	0,62	
Subvenciones	1,45	1,71	
Asignación a grupos políticos	0,69	0,81	0,88
Reconocimientos extrajudiciales (cap. 2 y 6)	8,09	9,55	10,43

Lo que nos permite apreciar que el 21,15 por 100 del gasto presupuestado inicialmente presente anomalías (una quinta parte) o que más de una décima parte de las obligaciones reconocidas se producen por reconocimientos extrajudiciales.

5.6. En relación con ingresos las deficiencias apreciadas se han centrado en el reconocimiento de beneficios fiscales sin respaldo legal y en el arraigo local, sin respaldo legal. Así, el 9 de diciembre emitimos nota de reparo a la propuesta dirigida al Pleno para la concesión de aplazamientos y fraccionamientos sin intereses hasta el 31 de



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

diciembre de 2021, a favor de personas en riesgo de exclusión social, desempleados, autónomos y pequeña y mediana empresa con domicilio social en Nerja. Esta propuesta tenía un contenido equivalente o similar (con la única variación en la extensión temporal) a la disposición transitoria que figuraba en el borrador de ordenanza fiscal general o en otra propuesta aprobada por el Pleno el 25 de mayo.

Tales deficiencias pueden constituir infracción tipificada en el artículo 28.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

6. Omisión de la fiscalización

Destacamos en este apartado la resolución de la Delegada de Hacienda de 18 de mayo, disponiendo continuar sin practicar liquidaciones tributarias mientras que dure el estado de alarma, así como suspender los cómputos de los plazos de las practicadas y liquidadas con anterioridad al estado de alarma. En nuestro informe de 20 de mayo recomendamos la revisión de oficio del acto al no existir respaldo legal para tales medidas. No obstante dicho informe, la resolución en cuestión fue ratificada por acuerdo plenario de 26 de mayo, lo que podría constituir infracción tipificada en el artículo 28.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Mencionar también la resolución de la Delegada de Urbanismo de 23 de octubre, al respecto de la concesión de subvenciones para rehabilitación de viviendas de 2019, que no obstante la omisión de la fiscalización fue informada favorablemente.

7. Control con observaciones

Durante el mes de noviembre se han fiscalizado favorablemente con observaciones, dos operaciones relativas a la contratación de la dirección y coordinación de seguridad y salud de obras, circunscritas al período de ejecución material.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Para las actuaciones específicas de control permanente damos por reproducidas las conclusiones y recomendaciones que figuran en los respectivos informes, más atrás comentadas.

2. Las bajas o anulaciones de créditos que financian los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, deben corresponder a gastos no comprometidos, y las dotaciones han de ser reducibles sin perturbación del respectivo servicio (artículo 177.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales).



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

3. La expresión “levantar el reparo”, no existe. Sobre el alcance que deban tener las resoluciones de las discrepancias con los reparos del interventor, sería conveniente y oportuno recabar un informe jurídico de los correspondientes servicios de la Administración del Estado o bien de la Junta de Andalucía.

4. Deberían cumplirse las condiciones y aceptarse las observaciones que figuran en nuestros informes de control, o bien exponer las razones que fundan las discrepancias e incluso adoptar resolución opuesta a tales condiciones u observaciones, pero entendemos que no está justificado el silencio o la inacción.

5. El contenido de las ordenanzas debe acomodarse a las normas de superior rango. Asimismo debe tenerse en cuenta que las disminuciones permanentes de la recaudación tienen incidencia negativa en la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto.

6. Es imprescindible tener asumido que todas las inversiones, cualquiera que haya sido su forma de financiación, tienen que estar totalmente ejecutadas el 31 de diciembre de 2021 por la sencilla razón de que en el año 2022 se reanuda la aplicación de las reglas fiscales.

7. A la auditoría pública están sujetos los entes no sometidos a control permanente, entre los que se incluyen las sociedades mercantiles no sometidas a la obligación de auditarse según la normativa mercantil y que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías, de acuerdo con el parecer del ICAC en respuesta a una consulta evacuada el 29 de septiembre de 2017. En esta situación se encontraba la sociedad de economía mixta porque estaba incluida en el plan anual y en los dos últimos ejercicios no concurrieron al menos dos de las circunstancias previstas en el artículo 263.2 del texto refundido de la Ley de sociedades de capital. En definitiva, debió someterse a auditoría pública.

8. Es coherente que el acto de reconocimiento y liquidación de obligaciones se atribuya al mismo regidor que tiene delegada la contratación. Es menos coherente atribuirle a un miembro de la Corporación la verificación de la prestación cuando ningún papel desempeña en el acto de recepción (que sí tiene el responsable del contrato), pudiendo empañar la debida imparcialidad.

9. Los defectos apreciados en el ejercicio de la función interventora se focalizan esencialmente en los gastos de personal (señaladamente en la contratación temporal de personal laboral), en la contratación administrativa y en la tramitación de subvenciones carentes de crédito presupuestario y/o sin título habilitante.

Los indicadores anteriormente expuestos ponen de manifiesto el alcance de los incumplimientos normativos en las contrataciones laborales temporales, las



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

deficiencias o la omisión del procedimiento legalmente establecido para los contratos administrativos y los defectos en los gastos de transferencia.

10. El carácter excepcional de la contratación laboral temporal sólo permitía solventar situaciones puntuales, pero no necesidades permanentes o estructurales, de acuerdo con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018.

Por otra parte, el artículo 19.2 de la Ley del Estatuto Básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que la carrera profesional y la promoción del personal laboral se harán efectivas a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos.

Y asimismo, la asignación a un mismo puesto de trabajo de funciones diferentes debe reconducirse a la relación de puestos de trabajo (artículo 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), a la que igualmente deben reconducirse el reconocimiento de retribuciones o la movilidad por razón de vacante.

11. La Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, resalta que no pueden ser objeto de contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.

Se impone aprobar e implementar un plan de contratación que permita erradicar o minimizar los defectos apreciados y, en su caso, el registro extrapresupuestario de operaciones pendientes de aplicar, como hemos reiterado en ocasiones anteriores. Una planificación adecuada de la contratación, como por otra parte exige el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, permitiría reemplazar el contrato menor por otras modalidades más adecuadas y eficientes (acuerdos marco, sistemas dinámicos o contratos en función de las necesidades).

12. La carencia o insuficiencia de crédito es causa de nulidad de la subvención, como señala el artículo 36.1.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin posibilidad de sanación por actos posteriores.

Por otra parte, es presupuesto imprescindible para el otorgamiento de subvenciones el reconocimiento de competencias a este municipio por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Para ejercer una competencia distinta de las propias, serían necesarios, además de vinculantes, los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en la que se señale la inexistencia



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NERJA

de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias (artículo 7.4 de la Ley 7/1985 y Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

13. Únicamente pueden reconocerse beneficios fiscales en los tributos locales que estén expresamente previstos en las normas con rango de ley o derivadas de la aplicación de tratados internacionales, de acuerdo con el artículo 9 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

14. La asignación económica a los grupos políticos es propiamente una subvención. Su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones no impide que se aplique supletoriamente, según la disposición final segunda de la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos. De lo que se deriva que anualmente todos los grupos están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de los controles que pueda establecer el Pleno.

15. Remitimos a la consideración del Presidente la necesidad o conveniencia de formalizar un plan de acción que determine las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos puestos de manifiesto en este informe.

*En Nerja, a fecha de firma electrónica
El Interventor*