

Consello de Contas
de Galicia



**INFORME DE FISCALIZACIÓN SELECTIVA DE LA
ENTIDAD LOCAL MENOR DE BEMBRIVE**

EJERCICIO 2015



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
I.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	1
I.2. LIMITACIONES AL ALCANCE.....	2
I.3. NORMATIVA REGULADORA	2
II. CONCLUSIONES	4
II.1. RESPONSABILIDAD DEL ENTE FISCALIZADO.....	4
II.2. RESPONSABILIDAD DEL CONSELLO DE CONTAS	5
II.3. CONCLUSIONES SOBRE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	5
II.3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DEL CUMPLIMIENTO.....	5
II.3.2 OPINIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.....	5
II.4. CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	6
III. RECOMENDACIONES	8
IV. RESULTADOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE FISCALIZACIÓN	10
IV.1. CONSIDERACIONES GENERALES	10
IV.1.1 NATURALEZA DE LA ENTIDAD	10
IV.1.2 PRESUPUESTOS	11
IV.1.3 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO	11
IV.1.4 RENDICIÓN DE CUENTAS.....	14
IV.2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
IV.2.1 CONTROL INTERNO	15
IV.2.2 ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LA INTERVENCIÓN.....	17
IV.2.3 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	18
IV.2.4 RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS	18
IV.2.5 SENTENCIAS JUDICIALES	19
IV.2.6 MAGNITUDES RELEVANTES	21
IV.2.7 CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	24
ANEXOS	33
TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	37

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Liquidación del estado de ingresos, 2015.....	11
Cuadro 2: Liquidación del estado de gastos, 2015.....	12
Cuadro 3. Causa de los reparos. Ejercicio 2016	17
Cuadro 4. Modalidad de gasto reparada. Ejercicio 2016	17
Cuadro 5: Procedimientos judiciales firmes a 14 de febrero de 2020.....	19
Cuadro 6: Procedimientos judiciales pendientes de sentencia a 14 de febrero de 2020	21
Cuadro 7: Resultado presupuestario. Ejercicio 2015	21
Cuadro 8: Remanente de tesorería. Ejercicio 2015.....	22
Cuadro 9: Estado de ingresos. Ejercicio 2015	26
Cuadro 10: Estado de gastos. Ejercicio 2015.....	26
Cuadro 11: Expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos. Ejercicio 2015	27
Cuadro 12: Capacidad/necesidad de financiación. Ejercicio 2015.....	28
Cuadro 13: Gasto computable. Ejercicio 2014 y 2015.....	30
Cuadro 14: Gasto computable después de los ajustes efectuados por el Consello de Contas. Ejercicio 2014 y 2015	30

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Derechos reconocidos netos por capítulo/Derechos reconocidos netos totales. Ejercicio 2015	12
Gráfico 2: Obligaciones reconocidas netas por capítulo/Obligaciones reconocidas netas totales. Ejercicio 2015.....	14
Gráfico 3: Evolución de los fondos líquidos 2010-2016.....	23

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Procedimientos Judiciales firmes pagados con indicación de los importes correspondientes a cada ejercicio ...35

ABREVIATURAS

BEP: Bases de ejecución del presupuesto

CE: Constitución española

EAG: Estatuto de Autonomía de Galicia

EBEP: Estatuto básico del empleado público

LALG: Ley de administración local de Galicia

LCCG: Ley del Consello de Contas de Galicia

LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

LFTC: Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

LOTG: Ley orgánica del Tribunal de Cuentas

LPGE: Ley de presupuestos generales del Estado

LPGCAG: Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia

LRBRL: Ley reguladora de las bases de régimen local

LRJAPAC: Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local

LRJAPAC: Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

LSG: Ley de subvenciones de Galicia

LGP: Ley general presupuestaria

LGS: Ley general de subvenciones

LGT: Ley general tributaria

PIB: Producto Interior Bruto

RD 424/2017: Reglamento del régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local

RD 128/2018: Reglamento del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN)

REC: Reconocimientos extrajudiciales de crédito

TRLCSP: Texto refundido de la ley de contratos del sector público

TRLRHL: Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales



I. INTRODUCCIÓN

El Pleno del Consello de Contas de Galicia, en sesión del 20 de diciembre de 2018, aprobó el Plan de trabajo para el ejercicio 2019, que fue publicado en la web institucional (www.ccontasgalicia.es). Entre las actuaciones programadas para el Área de Corporaciones Locales se incluye la realización de un informe sobre la Entidad Local Menor de Bembrive, con el objetivo de analizar la cuenta general del ejercicio 2015, las posibles contrataciones verbales, existencia de facturas sin registrar y sin consignación presupuestaria y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Esta fiscalización tiene origen en un escrito presentado por un comunicante el día 23 de mayo de 2018 (registro de entrada número 648), al amparo de lo previsto en el artículo 24.3 de la Ley 6/1985, que faculta al Consello de Contas para iniciar de oficio, previo acuerdo del pleno, procedimientos fiscalizadores cuando se conozcan hechos previa comunicación presentada por persona física o jurídica.

Previamente, los hechos comunicados fueron sometidos a diversas actuaciones de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos y del Tribunal de Cuentas donde se abrió un procedimiento de reintegro por alcance (número 254/2016) que fue archivado por Auto del 13/12/2016, dictado por el Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, por entender que no procedía la incoación de juicio contable.

I.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo del trabajo consiste en verificar si la ELM de Bembrive cumple con la normativa aplicable en materia de formación y elaboración de la cuenta general, extendiendo la revisión al cumplimiento de la ejecución presupuestaria, facturación y estabilidad y sostenibilidad financiera.

Los trabajos consisten en la realización de una fiscalización de regularidad, al incluir aspectos financieros y de cumplimiento, con los siguientes objetivos generales:

- Comprobar que la cuenta anual de la entidad cumple con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en lo relativo a las normas relativas a la formación, contenido, rendición, publicidad y aprobación de la cuenta general (artículos 208 a 212 del TRLRHL).
- Comprobar que se cumple con las obligaciones de control interno y fiscalización de los actos de la entidad local que dan lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico.

- Verificar que todas las facturas recibidas se anotan en el Registro de facturas, y que en su caso se requiere al responsable para que justifique por escrito la no tramitación del reconocimiento de la obligación en el plazo de un mes desde su anotación en el Registro.
- Evaluar el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

En cuanto al alcance de la fiscalización, los ámbitos son los siguientes:

El **ámbito subjetivo** de la fiscalización afectará exclusivamente a la ELM de Bembrive.

El **ámbito objetivo** se circunscribe a la cuenta general del ejercicio 2015, a la existencia de facturas sin registrar y sin consignación presupuestaria, así como al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

El **ámbito temporal** se extendió a aquellos ejercicios (anteriores y posteriores al ejercicio 2015), que se consideraron necesarios para la consecución de los objetivos previstos.

Los trabajos se llevaron a cabo de conformidad con las ISSAI-ES de nivel III (ISSAI-ES 100, 200 y 400) y de nivel IV (ISSAI-ES 1000, 1003 y 1700) que constituyen los principios fundamentales de fiscalización del sector público.

I.2 LIMITACIONES AL ALCANCE

La Entidad Local Menor prestó la colaboración necesaria para que los trabajos de campo finalizaran en el plazo establecido por el Consello de Contas. Con todo, las comprobaciones realizadas se vieron condicionadas por las siguientes limitaciones:

No se recibió respuesta de confirmación de saldos de la cuenta operativa del Banco Pastor (sucursal de O Porriño) número 0075 0121 68 0660001758 (actualmente Banco Santander), con saldo a 31/12/2015 de 211,55 euros. Tampoco se obtuvo respuesta de la circularización bancaria de la cuenta operativa del Banco Mediolanum número 01086 6001 88 0507909575, que presenta saldo de 1.506.443,37 euros a 31/12/2015. Sin embargo, en ambos casos, se obtuvo documentación justificativa de esos saldos a fin del ejercicio 2015, a través de extracto bancario y certificación de la entidad financiera, respectivamente, proporcionados por la Entidad Local Menor.

I.3. NORMATIVA REGULADORA

La regulación legal de la materia objeto de fiscalización se incluye fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Constitución Española del 27 de diciembre de 1978 (BOE nº 311, del 29 de diciembre).



- Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local (BOE nº 80, del 3 de abril, rectificada en el BOE nº 139, del 11 de junio), y sucesivas modificaciones, entre otras la Ley 4/1996, del 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985.
- Real decreto 500/1990, del 20 de abril, que desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, del 28 de diciembre que regula las Haciendas Locales.
- Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (BOE nº 285, del 27 de noviembre de 1992).
- Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (BOE nº 236, del 2 de octubre de 2015).
- Ley 40/2015, del 1 de octubre, del Régimen jurídico del sector público (BOE nº 236, del 2 de octubre de 2015).
- Real decreto 424/2017, del 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector público local (BOE nº 113, del 12 de mayo de 2017).
- Real decreto 429/1993, del 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (BOE nº 106, del 4 de mayo). (Derogado desde el 2 de octubre de 2016).
- Circular 3/1996, del 30 de abril de 1996, de la Intervención general de la administración del Estado, por la que se dictan instrucciones sobre el ejercicio de la función interventora.
- Ley 58/2003, del 17 de diciembre, General tributaria (BOE del 18 de diciembre de 2003).
- Ley 47/2003, del 26 de noviembre, General presupuestaria (BOE nº 284, del 27 de noviembre del 2003).
- Ley 38/2003, del 17 de noviembre, General de subvenciones (BOE nº 276, del 18 de noviembre).
- Real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales (BOE nº 59, del 9 de marzo; corrección de errores en el BOE nº 63, del 13 de marzo).
- Real decreto legislativo 5/2015, del 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del estatuto básico del empleado público (BOE nº 261, del 31 de octubre de 2015).
- Ley 2/2015, del 29 de abril, de empleo público de Galicia (DOG nº 82, del 4 de mayo de 2015).
- Real decreto legislativo 3/2011, del 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (BOE nº 276, del 16 de noviembre).

- Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la administración local (BOE nº 312, del 30 de diciembre).
- Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE nº 295, del 10 de diciembre de 2013).
- Estatuto de Autonomía de Galicia (DOG nº 101, del 1 de octubre de 1981).
- Ley 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, del 24 de junio del Consello de Contas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, del 7 de octubre, para la prevención de la corrupción (DOG nº 164, del 28 de agosto de 2015).
- Ley 5/1997, del 22 de julio, de administración local de Galicia (DOG nº 149, del 5 de agosto).
- Ley 9/2007, del 13 de junio, de subvenciones de Galicia (DOG nº 121, del 25 de junio de 2007).
- Ley orgánica 2/1982, del 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE nº 121, del 21 de mayo).
- Ley 7/1988, del 5 de abril, del funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE nº 84, del 7 de abril).
- Ley 25/2013, del 27 de diciembre, de Impulso de la factura electrónica y creación del Registro contable de las facturas en el sector público (BOE nº 311, del 28 de diciembre).
- Real decreto 128/2018, del 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (BOE nº 67, del 17 de marzo).
- Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de contratos do sector público (BOE nº 272, del 9 de noviembre).

II. CONCLUSIONES

II.1. RESPONSABILIDAD DEL ENTE FISCALIZADO

Los diferentes órganos de la entidad deben garantizar que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejadas en sus estados financieros resultan conformes con las normas aplicables. Asimismo, son responsables del sistema de control interno que consideren necesario para garantizar que la actividad revisada esté libre de incumplimientos legales y de incorrecciones materiales debidas a fraude o error.



II.2. RESPONSABILIDAD DEL CONSELLO DE CONTAS

La responsabilidad del Consello de Contas de Galicia es la de expresar una conclusión de auditoría de regularidad (financiera y de cumplimiento de la legalidad), por parte de la entidad incluida en el ámbito subjetivo de este informe, sobre las obligaciones derivadas de la normativa aplicable en cada una de las áreas objeto de fiscalización, así como al respeto a los principios contables y presupuestarios.

Para alcanzar los objetivos fijados, se realizó un análisis de la documentación remitida a través de la plataforma de rendición por la entidad fiscalizada, así como la información y documentación solicitada por el equipo auditor en el desarrollo de la presente fiscalización, de conformidad con los Principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. Esta normativa exige el cumplimiento de los requerimientos de ética así como la planificación ejecución de la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable de que las actividades revisadas, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejadas en sus estados contables resulten, en todos los aspectos significativos, conformes con la normativa aplicable.

II.3. CONCLUSIONES SOBRE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

II.3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DEL CUMPLIMIENTO

La ELM de Bembrive prestó la colaboración requerida para que los trabajos de campo finalizasen en el tiempo previsto, atendiendo a las visitas de fiscalización *in situ* y remitiendo toda la documentación solicitada, de acuerdo con los conductos designados por el equipo de fiscalización y en los plazos establecidos.

II.3.2 OPINIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

En la opinión del Consello de Contas, la contratación verbal realizada sistemáticamente por el de entonces alcalde-pedáneo de la ELM de Bembrive constituye una vulneración de los procedimientos de contratación previstos en la ley de contratos que origina nulidad. Sin embargo, la realización de esos encargos no significa que no exista título jurídico que ampare reclamaciones económicas por la prestación de esos trabajos y servicios. De hecho, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización (14/02/2020), existen 15 reclamaciones de cantidades en vía judicial con sentencia firme, que totalizan 1.513.336,78 euros (además de los intereses de demora y de las costas del procedimiento por importe de 83.270,47 euros).

Por lo anterior, la ELM de Bembrive utilizó de forma reiterada (no con carácter excepcional) la figura del Reconocimiento extrajudicial de créditos, sin que responda a necesidades excepcionales, extraordinarias y puntuales, convirtiéndose en un proceder habitual y ordinario para eludir el

cumplimiento de la normativa en materia de contratación pública, así como para convalidar vicios del procedimiento que, en su momento, pudieran incurrir en nulidad de pleno derecho.

II.4. CONCLUSIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- La Sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de Galicia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la aprobación definitiva del presupuesto de la ELM de Bembrive para el ejercicio 2015, declarando la nulidad absoluta del mismo. Desde entonces y hasta la actualidad (febrero, 2020), se encuentra prorrogado el presupuesto de 2014.
- La utilización recurrente del remanente de tesorería, como fuente para financiar gastos del ejercicio, provoca que se acometan inversiones significativas que, en el ejercicio 2015, fueron por importe de 1.441.197,69 euros. Según informa el interventor, estas inversiones no se adecúan a la estructura administrativa de la Entidad, impidiendo, por falta de medios, la intervención y comprobación material de las inversiones ejecutadas conforme a lo dispuesto en el artículo 214 del TRLRHL.
- Las cuentas generales correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización (febrero, 2020), no fueron rendidas, incumpliendo no sólo la obligación legal sino también el deber democrático esencial que incumbe a todos los responsables de la gestión económico-financiera y patrimonial de la Entidad.
- En materia de gestión presupuestaria, la Entidad no dispone de manuales de procedimientos relacionados con las áreas de control interno y, en lo que atañe al control del sistema de información, no están establecidos controles físicos y lógicos para prevenir o detectar accesos no deseados. La Intervención no tiene a su disposición la documentación sometida a fiscalización previa con un plazo suficiente y, en el procedimiento previo a la realización de un gasto, no siempre se realiza propuesta de gasto y retención de crédito. No se tiene establecido un Plan de control financiero ni se llevan a cabo actuaciones comprobatorias posteriores mediante técnicas de muestreo o de auditoría. No existe un procedimiento para la tramitación de los expedientes de reparos y tampoco se toman en consideración las recomendaciones de la intervención (reparo no suspensivo). Además, se carece de un procedimiento para la tramitación de los expedientes en los que se detecten anomalías en la gestión de ingresos.
- En lo que se refiere a cuestiones de la tesorería, no existe una política sobre el manejo de fondos; no se preparan presupuestos de tesorería ni existe plan de disposición de fondos; no existen normas escritas sobre política de descuentos, control del efectivo, establecimiento de



cuentas bancarias, etc. Tampoco hay procedimientos para la colocación de los excedentes de tesorería ni se tiene establecido procedimientos para evitar que se produzcan pagos duplicados.

- Por último, en lo que respecta a cuentas a pagar, se verificó que las facturas recibidas no siempre se anotan en el libro registro de facturas. Durante el ejercicio 2015, las facturas de obras eran conformadas por el alcalde-pedáneo, a pesar de que un vocal tenía atribuida, hasta junio de 2015, esa delegación. Las facturas originales no llegaban desde el emisor al responsable de cuentas a pagar. De hecho, muchas facturas de importe significativo, correspondientes a 2015 y ejercicios anteriores, fueron conocidas en 2018 debido a demandas judiciales. Asimismo, no hay ningún tipo de documento que acredite la correcta realización de las obras, salvo la conformidad de las facturas firmadas por el alcalde-pedáneo. En este sentido, no existen memorias valoradas o presupuestos, por tratarse de contrataciones realizadas de forma directa y verbal por el alcalde-pedáneo.
- La relación de los acuerdos contrarios a reparos de 2016 totaliza 24 expedientes, por importe de 337.880,96 euros, correspondiendo el 100% a determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos (reconocimiento de la obligación y pago), siendo el principal motivo de reparo de las facturas la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.
- La Entidad incumple la obligación de remitir relación anual certificada de contratos (o en su caso la certificación negativa) correspondiente a los ejercicios 2016, 2017 y 2018.
- Durante el ejercicio 2015, se aprobaron 6 expedientes de REC. En 2016, la Junta Vecinal aprobó 4 expedientes de esta naturaleza. Se constató que, en el ejercicio 2017, también se aprobaron 2 expedientes de REC. La utilización reiterada (no con carácter excepcional) de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito denota gestión deficiente del gasto público y está siendo empleada, también, para enmendar situaciones irregulares derivadas de contrataciones verbales. De esta forma, el artículo 32 TRLCSP (actual artículo 39 LCSP) establece como causa de nulidad de pleno derecho administrativo, por una parte, la carencia o insuficiencia de crédito y, por otra, las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47 LPAC), entre las que destaca la referida a dictar actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento. Por estas circunstancias, la Disposición Adicional 19ª TRLCSP (actual DA 28 LCSP), establece la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal de las administraciones públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública.
- Al término de los trabajos de campo de esta fiscalización (febrero, 2020), existen

procedimientos judiciales firmes por reclamaciones de cantidades derivados de demandas interpuestas, por determinadas empresas, por importe conjunto de 1.513.336,78 euros. Además, la Entidad tiene pendiente de sentencia, a esa fecha, otros procedimientos que totalizan 1.283.000,84 euros, sin perjuicio de los intereses de demora y costas que correspondan.

- El resultado presupuestario y el remanente de tesorería de 2015 se aprobaron con superávit. Pero, de tener en cuenta las incidencias señaladas en el Informe, el resultado presupuestario teórico alcanzaría un importe negativo de -703.989,31 euros, y el remanente de tesorería teórico sería deficitario, cuando menos, por importe de -631.256,37 euros, lo que obligaría a adoptar las medidas contempladas en el artículo 193 TRLRHL sobre reducción de gastos en el nuevo presupuesto por la cuantía del referido déficit.
- La liquidación del presupuesto de 2015 refleja necesidad de financiación por importe de 1.500.043,78 euros, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria. Esta necesidad de financiación sería, cuando menos, de 1.820.927,93 euros, de considerar las incidencias que afectan al cálculo teórico del resultado presupuestario y remanente de tesorería. Todo eso, sin tener en cuenta el importe de las facturas de ejercicios anteriores a 2015, que debe ser abonado de conformidad con varias sentencias judiciales firmes (1.053.973,10 euros), que incrementarían la necesidad de financiación hasta los 2.874.901,03 euros.
- La Entidad cumple con el objetivo de la regla de gasto, porque el total del gasto computable del ejercicio 2015 se redujo con respecto al del ejercicio 2014 (tasa de variación del -15,35%). Después de las incidencias detectadas, el total del gasto computable teórico representa el -46,92% respecto a 2014, por lo que se continúa cumpliendo con la regla de gasto.
- La inexistencia de endeudamiento financiero provoca que se cumpla con el límite de la deuda.
- El Período medio de pago es superior al plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores.

III. RECOMENDACIONES

Como resultado de la fiscalización efectuada, el Consello de Contas formula las siguientes recomendaciones:

- La Entidad deberá arbitrar las medidas necesarias para el correcto cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas.
- En materia de gestión presupuestaria, deberán reforzarse los mecanismos de control interno



en los términos previstos en el RD 424/2017, para cumplir adecuadamente con las funciones atribuidas por el artículo 213 do TRLRHL, tales como la efectiva fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico; autoricen, aprueben, dispongan, comprometan y reconozcan gastos; la comprobación material de las inversiones que se ejecuten, e informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Se deberá, asimismo, establecer procedimientos para la tramitación de reparos y de los expedientes en los que se detecten anomalías en la gestión de ingresos. Además, se recomienda preservar los controles físicos y lógicos de los diferentes sistemas informáticos de la Entidad.

- Se aconseja que el órgano de control interno realice las actuaciones necesarias con el fin de informar a las autoridades y al personal de las consecuencias y responsabilidades que deriven de la realización de gastos sin consignación presupuestaria, y de la vulneración total o parcial del procedimiento de contratación, en los términos establecidos en la Disposición Adicional 19ª TRLCSP (contenido equivalente al de la actual Disposición Adicional 28ª LCSP) y en los artículos 28 y 30 da Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- En relación a las cuestiones de la tesorería, es necesario establecer procedimientos para evitar pagos duplicados y aprobar presupuestos de tesorería así como el plan de disposición de fondos.
- Las facturas recibidas deberán anotarse en el libro registro correspondiente y remitirse al responsable de cuentas a pagar para su tramitación, de conformidad con los requisitos y trámites establecidos legalmente.
- Se deberá adoptar las medidas organizativas necesarias para que se remita antes de que finalice el mes de febrero de cada año la relación anual de contratos.
- La utilización reiterada del reconocimiento extrajudicial de créditos constituye una práctica que se deberá evitar, para cumplir con la disciplina presupuestaria y con su carácter excepcional.
- Se deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el plazo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores, impulsando la utilización de la factura electrónica e integrando la información del punto general de entrada de facturas electrónicas con el programa contable de la Entidad.
- La liquidación del presupuesto de 2015 no cumple con el objetivo de estabilidad

presupuestaria, por lo que se deberá formular un Plan económico-financiero que permita regularizar la situación, porque en el caso de persistencia en el incumplimiento, cuando se considere gravemente dañoso para los intereses generales, podrán adoptarse las medidas previstas en la LEPSF que, en último término, pueden suponer la disolución de los órganos de la Entidad Local.

IV. RESULTADOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE FISCALIZACIÓN

IV.1 CONSIDERACIONES GENERALES

IV.1.1 NATURALEZA DE LA ENTIDAD

La Entidad Local Menor de Bembrive (Vigo, Pontevedra) es una unidad administrativa de carácter intramunicipal desde el 12 de julio de 1945, cuatro años después de su anexión al Ayuntamiento de Vigo junto con el resto del desaparecido Ayuntamiento de Lavadores. Tiene una extensión de 9,2 Km² y una población de 4.332 habitantes a 1 de enero de 2018 (2.007 hombres y 2.325 mujeres). En el ejercicio 2015, la población total era de 4.361 vecinos (1.981 hombres y 2.380 mujeres), según datos publicados por el IGE. Su economía se asienta en el sector primario, fundamentalmente en la gestión forestal, derivada de la explotación de los montes que ocupan 355 hectáreas.

Como entidad local de ámbito territorial inferior al Ayuntamiento (EATIM), con personalidad jurídica propia, dispone de competencias para administrar su patrimonio, ejecutar obras y servicios de su interés, la vigilancia, mantenimiento y limpieza de las vías urbanas, caminos rurales, montes, fuentes y lavaderos, así como aquellas otras que le delegue el municipio, previa aceptación por la Entidad, y con la asignación de los recursos que sean necesarios para su ejercicio.

En este sentido, la ELM de Bembrive firmó un convenio de colaboración y cooperación con el Ayuntamiento de Vigo, para el período 2007-2021, por el que percibirá una dotación de 236.000,00 euros/año actualizada por el IPC. Así, en 2015, la cantidad ingresada fue de 269.079,17 euros; en 2016 de 262.820,73; en el ejercicio 2017 se ingresaron 273.384,44 euros y el total de la anualidad de 2018 fue de 276.391,67 euros.

La ELM no tiene entidades dependientes ni participaciones en sociedades mercantiles.

La vigente Junta Vecinal, resultante del proceso electoral de 2019, presenta la siguiente composición: 1 alcalde pedáneo y 4 vocales (todos del PSdeG-PSOE). En el mandato anterior (elecciones, 2015), la composición de la Junta Vecinal estaba integrada por 1 alcalde pedáneo (PSdeG-PSOE), 3 vocales del PSdeG-PSOE y 1 vocal del PP.

IV.1.2 PRESUPUESTOS

La Sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó sentencia firme y definitiva en el procedimiento ordinario 374/2015, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la aprobación definitiva del presupuesto de 2015 (publicado en el BOP número 152, del 10 de agosto de 2015), declarando la nulidad absoluta del mismo. Desde entonces y hasta la actualidad (febrero, 2020), se encuentra prorrogado el presupuesto de 2014.

IV.1.3 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Sin perjuicio de lo señalado en el epígrafe anterior, respecto de la nulidad de la aprobación del presupuesto, la liquidación presupuestaria de 2015 fue aprobada en plazo, el día 3 de marzo de 2016.

a) Liquidación del presupuesto de ingresos

En el cuadro 1, se presenta el resumen por capítulos de la liquidación del estado de ingresos, correspondiente al ejercicio 2015.

Las previsiones iniciales de ingresos totalizan 900.630,90 euros. La suma de las modificaciones de crédito (1.525.493,07 euros) provoca que las previsiones definitivas totalicen 2.426.123,97 euros. Sin embargo, el total de los derechos que se reconocieron fue de 965.794,66 euros y, como la contabilización de ingresos se efectúa de conformidad con el criterio de caja, la recaudación neta registra ese mismo importe, por lo que no existen derechos pendientes de cobro a fin del ejercicio.

Cuadro 1: Liquidación del estado de ingresos, 2015.

Capítulo	Previsiones iniciales	Modificaciones	Previsiones definitivas	Derechos Reconocidos Netos	Recaudación neta	Grado de ejecución
1. Impuestos directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Impuestos indirectos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Tasas y otros ingresos	81.930,90	0	81.930,90	1.110,03	1.110,03	1,35
4. Transferencias corrientes	557.000,00	0	557.000,00	366.440,77	366.440,77	65,79
5. Ingresos patrimoniales	261.700,00	0	261.700,00	98.243,86	98.243,86	37,54
6. Enajenación inversiones reales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8. Activos financieros	0,00	1.525.493,07	1.525.493,07	500.000,00	500.000,00	32,78
9. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	900.630,90	1.525.493,07	2.426.123,97	965.794,66	965.794,66	39,81

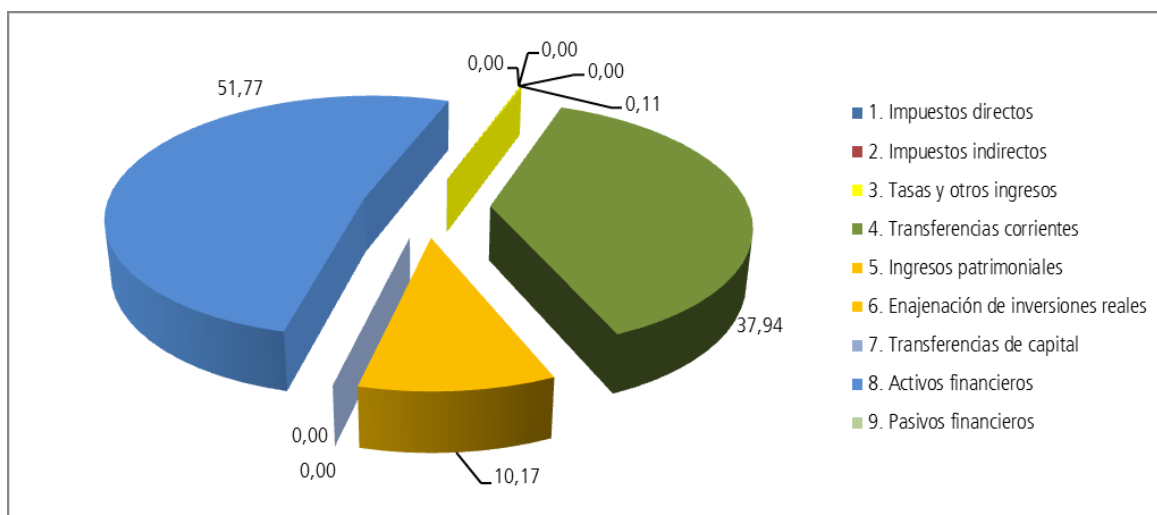
El grado de ejecución del presupuesto de ingresos (relación entre derechos reconocidos netos y previsiones definitivas) fue escaso (39,81%). El menor índice de ejecución se encuentra en el

capítulo 3 de tasas y otros ingresos (1,35%), donde la previsión definitiva fue de 81.930,00 euros y se reconocieron derechos por tan sólo 1.110,03 euros.

Por las características financieras propias de una ELM, el detalle de los derechos reconocidos netos sobre el total de los mismos, a nivel de capítulo, permite observar la baja significación de los tributos propios y la fuerte dependencia de la entidad de otras administraciones, en este caso concreto, respecto del Ayuntamiento de Vigo.

Para una mejor claridad visual, se presentan esos datos en el siguiente Gráfico 1:

Gráfico 1: Derechos reconocidos netos por capítulo/Derechos reconocidos netos totales. Ejercicio 2015



Como se adelantó en el párrafo precedente, los tributos propios (suma de los capítulos 1, 2 y 3), representaron el 0,11% del total de los derechos reconocidos por la ELM, y las transferencias recibidas (366.440,77euros) suponen el 37,94% del total de los derechos del ejercicio, acreditándose de esta manera la fuerte dependencia financiera respecto del Ayuntamiento de Vigo. Por último, destaca también el ingreso por la venta de un activo financiero (fondo de inversión de renta fija), por importe de 500.000,00 euros, que representa el 51,77% de los derechos reconocidos netos totales del ejercicio.

b) Liquidación del presupuesto de gastos

La información que figura en el resumen por capítulos de la liquidación del estado de gastos correspondiente a 2015 ofrece las magnitudes que a continuación se expresan, donde puede observarse, también, el grado de ejecución presupuestaria.

Cuadro 2: Liquidación del estado de gastos, 2015

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Grado de ejecución
----------	--------------------	----------------	----------------------	--------------------------------	-------	--------------------

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas Netas	Pagos	Grado de ejecución
1. Gastos de personal	185.340,71	0,00	185.340,71	178.944,75	174.553,67	96,55
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	442.959,29	-100,00	442.859,29	436.294,27	415.795,20	98,52
3. Gastos financieros	500,00	0,00	500,00	276,03	276,03	55,21
4. Transferencias corrientes	34.200,00	100,00	34.300,00	12.482,30	12.332,30	36,39
5. Fondo de contingencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Inversiones reales	0,00	1.473.993,07	1.473.993,07	1.441.197,69	1.441.197,69	97,77
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	663.000,00	1.473.993,07	2.136.993,07	2.069.195,04	2.044.154,89	96,83

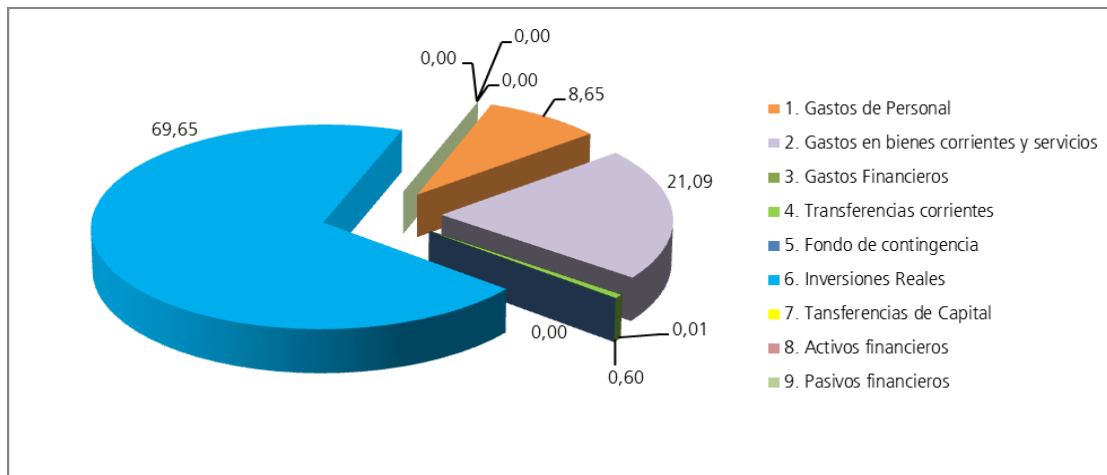
Los créditos iniciales (663.000,00 euros) son inferiores en 289.130,90 euros a las previsiones de ingresos, para dar cumplimiento a la medida contemplada en el Plan económico financiero de 2013, que consiste en la aprobación de los siguientes presupuestos con superávit. Este superávit inicial se mantiene después de considerar las modificaciones presupuestarias (1.525.493,07 euros en ingresos y 1.473.993,07 en gastos), por lo que la previsión definitiva es de 2.426.123,97 euros y los créditos definitivos de 2.136.993,07 euros.

El grado de ejecución del presupuesto de gastos (relación entre obligaciones reconocidas netas y créditos definitivos) se situó en el 96,83%. Además de la elevada ejecución del capítulo 2 de gastos en bienes corrientes y servicios (98,52%), destaca la registrada en los capítulos 1 y 6, superando el 96%. Por lo contrario, el capítulo 4 se ejecutó en un 36,39%, y no se consignaron créditos en los capítulos 5, 7, 8 y 9.

El elevado porcentaje de pagos realizados respecto de las obligaciones reconocidas (98,79%) provoca que el importe de las obligaciones pendientes de pago al final del ejercicio (25.040,15 euros) sea relativamente bajo con un saldo de 4.391,08 euros en el capítulo 1; 20.499,07 euros en el capítulo 2 y 150,00 euros en el capítulo 4.

El detalle de las obligaciones reconocidas netas sobre el total de las mismas, a nivel de capítulo, se presenta en el siguiente Gráfico 2:

Gráfico 2: Obligaciones reconocidas netas por capítulo/Obligaciones reconocidas netas totales. Ejercicio 2015



El volumen de gastos financieros (276,03 euros) es muy reducido y representa el 0,01% sobre el total de obligaciones del ejercicio, porque no existe endeudamiento con bancos y otras entidades de crédito, lo que también se traduce en la ausencia de gastos en el capítulo 9 de pasivos financieros.

Por el contrario, las inversiones representan el 69,65% del total de obligaciones y, el interventor de la Entidad Local Menor de Bembrive, en el informe a esta liquidación del presupuesto, destaca que no parece adecuado a la estructura administrativa de la Entidad acometer en un ejercicio inversiones por importe de 1.441.197,69 euros, dado que se carece de servicios técnicos y medios humanos y materiales adecuados que permitan garantizar un adecuado control en la contratación y ejecución de las obras. Por tal motivo, –concluye el informe del interventor– no se puede llevar a cabo, por razones evidentes de falta de medios, la intervención y comprobación material de las inversiones ejecutadas conforme a lo dispuesto en el artículo 214 del TRLRHL.

IV.1.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

La ELM de Bembrive rindió las cuentas generales de los ejercicios 2014, 2015 y 2016. En todos los casos, la cuenta general contenía incidencias por incumplimiento de los plazos de elaboración, exposición pública y aprobación, regulados en los artículos 208 a 212 del TRLRHL.

En el ejercicio 2016, adicionalmente, la cuenta general no incorpora, como documentación complementaria, las certificaciones bancarias de los saldos existentes a fin del ejercicio, motivo por el que fue calificada como “cuenta con defectos de tal naturaleza que impiden su consideración como cuenta rendida”. Con posterioridad, se remitieron los certificados bancarios pero del ejercicio 2017, por lo que continúa calificándose la cuenta como “rendida con defectos graves”.

Las cuentas generales correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización (febrero, 2020), no fueron rendidas, incumpliendo no



sólo la obligación legal si no también el deber democrático esencial que incumbe a todos los responsables de la gestión económico-financiera y patrimonial de la Entidad.

IV.2 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

IV.2.1 CONTROL INTERNO

Se analizó la función de control y fiscalización interna, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, regulada en los artículos 213 y siguientes del TRLRHL y en el RFHN.

En lo que respecta a la función interventora, se comprobó que se realiza la intervención formal y material del pago exclusivamente; y que, en materia de ingresos, se sustituye la fiscalización previa de derechos por la inherente toma de razón en contabilidad. En relación a la intervención y comprobación material de las inversiones ejecutadas, tal y como se indicó anteriormente en el epígrafe IV.1.3 Liquidación del presupuesto, el interventor señala que no se puede llevar a cabo por falta de medios.

En lo que se refiere al control financiero, que debe realizarse a través de procedimientos de auditoría, la entidad local no realizó este tipo de controles.

Por último, el control de eficacia que, según lo previsto en el artículo 221 TRLRHL, tiene por objeto la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos fijados y el análisis del coste de funcionamiento y rendimiento de los servicios o inversiones, la ELM no tiene definido unos objetivos previos que permitan verificar la eficacia, eficiencia y economía en la prestación de los servicios públicos y su contabilidad no está organizada para obtener resultados analíticos que pongan de manifiesto dicho coste y rendimiento.

Como resultado del trabajo efectuado sobre los datos proporcionados por el órgano de control interno, a través de los cuestionarios de gestión presupuestaria, tesorería y de cuentas a pagar referidas al ejercicio objeto de fiscalización, la ELM presentaba debilidades significativas al carecer de procedimientos y actuaciones específicas.

Así, en materia de **gestión presupuestaria** del ejercicio 2015, se destaca lo siguiente:

- La Entidad Local Menor no dispone de manuales de procedimientos relacionados con las áreas de control interno, y en lo que atañe al control del sistema de información, no están establecidos controles físicos y lógicos para prevenir o detectar accesos no deseados.
- La Intervención no tiene acceso a la documentación sometida a fiscalización previa con un plazo que se considere suficiente (10 días), y en el procedimiento previo a la realización de un gasto, no siempre se realiza propuesta de gasto y retención de crédito.

- No se tiene establecido un Plan de control financiero ni se llevan a cabo actuaciones comprobatorias posteriores mediante técnicas de muestreo o de auditoría.
- No existe un procedimiento para la tramitación de los expedientes de reparos y tampoco se toman en consideración las recomendaciones de la intervención (reparo no suspensivo). Además, se carece de un procedimiento para la tramitación de los expedientes en los que se detecten anomalías en la gestión de ingresos. De hecho, en el informe de anomalías de ingresos remitido al Consello de Contas, se indica literalmente que “muchos ingresos no siguen el procedimiento legalmente establecido”.

En cuanto a cuestiones de la **tesorería** del ejercicio 2015:

- En la ELM no existe una política sobre el manejo de fondos clara y definida; no se preparan presupuestos de tesorería ni existe plan de disposición de fondos.
- No existen normas escritas sobre política de descuentos, control del efectivo, establecimiento de cuentas bancarias, etc. Tampoco hay procedimientos para la colocación de los excedentes de tesorería ni se tiene establecido procedimientos para evitar que se produzcan pagos duplicados.
- Hasta diciembre de 2015, firmaba como tesorero una vocal de la Entidad Local Menor.

Por último, en lo que respecta a **cuentas a pagar** del ejercicio 2015, y para dar cumplimiento a lo previsto como objetivo general de esta fiscalización, se verificó que las facturas recibidas no siempre se anotan en el libro registro de facturas, y que no se requiere al responsable para que justifique por escrito la no tramitación del reconocimiento de la obligación, en el plazo de un mes, desde su conocimiento. Otros aspectos significativos, relacionados con esta incidencia, se describen a continuación:

- Las facturas y justificantes no son aprobadas por personas con autoridad suficiente y, durante el ejercicio 2015, las facturas de obras eran conformadas por el alcalde-pedáneo, a pesar de que un vocal tenía atribuida, hasta junio de 2015, esa delegación.
- Las facturas originales no llegaban desde el emisor al responsable de cuentas a pagar. De hecho, muchas facturas de importe significativo, correspondientes a ejercicios anteriores a 2015, fueron conocidas en 2018 debido a demandas judiciales, siendo habitual la presentación de facturas con un retraso considerable, en muchos casos con más de un año, lo que provoca que se tramitaran mediante la aprobación de expedientes de modificaciones de crédito y reconocimientos extrajudiciales de crédito.
- No queda documentada la evidencia de que se recibieran, de conformidad, los bienes o servicios, ni que sean correctas sus características, especificaciones y condiciones de calidad.

Asimismo, no hay ningún tipo de documento que acredite la correcta realización de las obras, salvo la conformidad de las facturas firmadas por el alcalde-pedáneo. En este sentido, no existen memorias valoradas o presupuestos, por tratarse de contrataciones realizadas de forma directa y verbal por el alcalde-pedáneo.

IV.2.2 ACUERDOS CONTRARIOS A REPAROS DE LA INTERVENCIÓN

El artículo 218.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, establece la obligación del órgano interventor de cada entidad local de remitir anualmente al Consello de Contas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación (en este caso Junta Vecinal) contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

El Consello de Contas de Galicia, mediante Acuerdo del Pleno de 27 de enero de 2016 (DOG número 26, del 9 de febrero de 2016) aprobó la "Instrucción relativa al artículo 218.3 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en relación con la información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa", en la que se establece el procedimiento para dar cumplimiento a esa obligación.

La ELM de Bembrive comunicó la información relativa a los acuerdos contrarios a reparos del ejercicio 2016 (primer ejercicio desde la entrada en vigor de la Instrucción señalada en el párrafo precedente). La relación de los mismos asciende a un total de 24 acuerdos por importe de 337.880,96 euros, correspondiendo el 100% a determinados procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos (reconocimiento de la obligación y pago), siendo el principal motivo de reparo de las facturas la omisión en el expediente de requisitos o tramites esenciales.

Cuadro 3. Causa de los reparos. Ejercicio 2016

CAUSA DEL REPARO	Nº	Importe	%
Omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales	14	241.917,87	71,60%
Otras causas	10	95.963,09	28,40%
TOTAL	24	337.880,96	100,00%

Cuadro 4. Modalidad de gasto reparada. Ejercicio 2016

MODALIDAD DE GASTO	Nº	Importe	%
Reconocimiento de la obligación	17	328.806,78	97,31%
Pago	6	8.297,36	2,46%
Orde de pago	1	776,82	0,23%
TOTAL	24	337.880,96	100,00%

IV.2.3 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

La remisión anual al Tribunal de Cuentas de una relación certificada de los contratos de las entidades públicas, celebrados en el ejercicio anterior, constituye una obligación legal regulada en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de dicha Institución.

La Instrucción relativa a la remisión telemática al Consello de Contas de Galicia de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades del sector público local de Galicia, aprobada por el Pleno del Consello de Contas del 22 de febrero de 2016, establece el procedimiento para llevar a cabo dicha remisión. Para ese efecto, dispone que todas las Entidades Locales deben enviar al Consello de Contas, antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente, una relación anual certificada, comprensiva de los contratos formalizados por ellas y sus entidades dependientes en el ejercicio anterior. En el caso de que no se celebraran contratos durante ese ejercicio, se hará constar dicha circunstancia mediante una certificación negativa que se remitirá igualmente a través de la Plataforma de Rendición de Contas.

De los antecedentes que obran en el Consello de Contas, resulta que la ELM de Bembrive no ha remitido ni la relación anual certificada ni, en su caso, la certificación negativa, incumpliendo de esta forma la citada obligación legal correspondiente a los ejercicios 2016, 2017 y 2018.

IV.2.4 RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

Durante el ejercicio 2015, la ELM de Bembrive aprobó 6 expedientes de REC que totalizaron 328.066,64 euros, por gastos correspondientes a los ejercicios 2014 y anteriores. En 2016, la Junta Vecinal aprobó 4 expedientes de REC, por importe conjunto de 1.098.253,50 euros, de gastos de ese año y anteriores. Se constató que, en el ejercicio 2017, también se aprobaron 2 expedientes de REC, por un total de 82.342,51 euros, que contenían facturas de años precedentes.

Utilizar el reconocimiento extrajudicial de créditos, previsto en el artículo 60.2 y 26.2,c) del RD 500/1990, indica falta de diligencia en el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 173.5 del TRLRHL, donde se dispone que no se podrá adquirir compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar. Además, esta figura jurídica debería utilizarse en casos puntuales, con carácter extraordinario, puesto que supone una ruptura de los principios de anualidad presupuestaria y limitación cuantitativa de los créditos recogidos en el artículo 163 TRLRHL.

En este sentido, la utilización recurrente (no con carácter excepcional) del REC, que se trata de una solución normativa a una situación irregular derivada de la aplicación en vía administrativa del principio de "enriquecimiento injusto", puede dar lugar a responsabilidades, al tratarse de

conductas tipificadas como infracciones muy graves en el artículo 28 de la LTBG, por aprobar compromisos de gastos, reconocimientos de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria que sea aplicable.

Con todo, el reconocimiento extrajudicial de créditos se utiliza, en este caso, además, para enmendar situaciones puntuales irregulares, en la medida en que los servicios prestados adolecen de un vicio constitutivo de nulidad, al efectuarse sobre la base de una contratación verbal, expresamente prohibida por el artículo 28 del RDL 3/2011, del 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 37 LCSP). De esta forma, el artículo 32 TRLCSP (actual artículo 39 LCSP) establece como causa de nulidad de pleno derecho administrativo, por una parte, la carencia o insuficiencia de crédito y, por otra, las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47 LPAC), entre las que destaca la referida a dictar actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Por estas circunstancias, la Disposición Adicional 19ª TRLCSP (actual DA 28 LCSP), establece la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal de las administraciones públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública.

Otro aspecto significativo, que se deriva del análisis de estos expedientes, es el hecho de que muchas facturas constan presentadas por los contratistas en el registro general de la Entidad con un retraso superior al año, llegando en algún caso a superar los tres años desde su emisión, por lo que resulta imposible conocer la prestación del servicio y contabilizar las obligaciones conforme al principio de devengo, lo que provoca, además del incumplimiento de criterios contables, una vulneración de los principios presupuestarios, de la normativa reguladora del pago a proveedores y distorsiones en el cálculo de las magnitudes contables básicas de la Entidad.

IV.2.5 SENTENCIAS JUDICIALES

La secretaria-interventora de la ELM certificó que los procedimientos judiciales firmes por reclamaciones de cantidades derivadas de contrataciones de obras, servicios y suministros, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización (febrero, 2020), son las que a continuación se enumeran en el siguiente Cuadro 5:

Cuadro 5: Procedimientos judiciales firmes a 14 de febrero de 2020

Núm. Proced.	Juzgado	Empresa demandante	Importe Principal (€)	Intereses de mora + Costas (€)
P.A. 548/2915	C-A 1 Vigo	Pagaralia, S.L.	11.786,02	---
P.O. 004/2017	C-A 1 Vigo	Jarma, S.L.	149.265,07	11.757,18
P.O. 161/2017	C-A 2 Vigo	Construcciones Fechi, S.L.U.	725.679,92	37.975,95
P.O. 162/2017	C-A 2 Vigo	Servicon Saneamiento y Obras, S.L.	104.667,42	6.223,75 (intereses + costas)

Núm. Proced.	Juzgado	Empresa demandante	Importe Principal (€)	Intereses de mora + Costas (€)
P.O. 187/2017	C-A 1 Vigo	Bandin Audio, S.L.	2.420,00	424,71
P.O. 323/2017	Mercantil 3	Sociedad General de Autores y Editores	14.608,02	4.382,40
P.O. 387/2017	C-A 2 Vigo	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	59.751,22	3.616,56 (intereses + indemn. Costes cobro + 847 costas)
P.O. 003/2018	C-A 2 Vigo	Coysagran, S.L.	79.271,69	---
P.O. 134/2018	C-A 1 Vigo	Eurodetalles, S.L.	40.625,27	2.293,55 (intereses + costas)
P.A. 130/2018	C-A 2 Vigo	Nexia, S.L.	15.842,25	1.460,55
P.O. 250/2018	C-A 2 Vigo	Naturgalia, S.L.	189.945,52	8.992,47
P.A. 437/2018	C-A 1 Vigo	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	23.731,19	3.861,06 (intereses + costas)
P.A. 453/2018	C-A 2 Vigo	Galicia Negreira Espectáculos, S.L.	14.520,00	1.435,29
P.O. 247/2018	C-A 1 Vigo	Atlántica de Obras, S.L.	59.443,19	---
P.O. 068/2019	C-A 1 Vigo	Oziona Soluciones de Entretenimiento, S.L.	21.780,00	---
TOTAL			1.513.336,78	83.270,47

Se trata de demandas interpuestas por estas empresas, con sentencia judicial firme favorable a todas ellas, al acreditarse debidamente que se realizaron trabajos y prestación de servicios concertados verbalmente, en la totalidad de los casos, por la persona que en aquellos años ostentaba la condición legal de alcalde pedáneo, donde no se cuestionó ni la realidad de los trabajos efectuados ni las cantidades facturadas con los valores de mercado.

Demostrada documental y pericialmente la realidad de la ejecución de los trabajos y de la prestación de los servicios, la ELM de Bembrive fue condenada al pago de las cantidades reclamadas, en la medida en que se comprobó que se corresponden con el valor de la contraprestación efectivamente realizada. Precisamente por eso, la conjunción de la doctrina del enriquecimiento injusto y el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración sirven de base para la indemnización de la empresa que realiza un trabajo encargado por un representante legal de un ente público.

Por estas circunstancias, además del pago de las facturaciones reclamadas, también deberá satisfacerse los intereses de demora y, en su caso, las costas derivadas del procedimiento. Porque, según determina el artículo 216.4 del TRLCSP (actual artículo 198.4 LCSP), se reconoce el derecho del contratista al abono de la prestación realizada, estableciendo que la Administración deberá abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 222.4 de esta norma y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad

en operaciones comerciales.

La ELM de Bembrive, una vez recibida la notificación de las sentencias, procedió a su pago. En el Anexo 1, se detallan los pagos realizados con especificación del procedimiento, empresa, año de procedencia de la factura e importe total del principal.

Aparte de estas resoluciones judiciales firmes, la Entidad Local tiene pendiente de sentencia las siguientes reclamaciones en los Juzgados de Vigo:

Cuadro 6: Procedimientos judiciales pendientes de sentencia a 14 de febrero de 2020

Núm. Proced.	Juzgado	Empresa demandante	Importe Principal (€)	Intereses de mora (€)
P.O. 497/2018	C-A 2 Vigo	Luís Martínez Gómez	50.803,79	---
P.O. 004/2017	C-A 1 Vigo	Jarma, S.L.	131.687,82	---
P. Monit. 203/2019	Xulg. 1ª Inst. Nº 11 Vigo	Hermanos García Carrera, S.L.	7.986,00	---
P.O. 270/2019	C-A 1 Vigo	Construcciones Fechi, S.L.U.	735.638,99	---
P.O. 209/2019	C-A 1 Vigo	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	28.930,89	4.045,57
P.O. 241/2019	C-A 2 Vigo	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	26.842,53	9.582,59
P.O. 256/2019	C-A 2 Vigo	Excavaciones y Const. Manuel Pérez Portela, SL.	301.110,82	---
TOTAL			1.283.000,84	13.628,16

En el supuesto de que se tuviera que responder a sentencias condenatorias por estas demandas, la ELM de Bembrive debería pagar una cantidad significativa por el principal (1.283.000,84 euros) y por los intereses de demora y costas que correspondan, agravando en esas cantidades la situación de liquidez a corto plazo.

IV.2.6 MAGNITUDES RELEVANTES

A continuación, se presentan las principales magnitudes presupuestarias y financieras correspondientes al ejercicio 2015.

RESULTADO PRESUPUESTARIO

Los datos del resultado presupuestario de 2015, según consta en la contabilidad de la ELM, se exponen en el siguiente Cuadro 7:

Cuadro 7: Resultado presupuestario. Ejercicio 2015

EJERCICIO 2015		Importes (€)
COMPONENTES DEL RESULTADO PRESUPUESTARIO		
1	Derechos reconocidos netos (+)	965.794,66
2	Obligaciones reconocidas netas (-)	2.069.195,04
3	Resultado presupuestario (1-2)	-1.103.400,38
4	Desviaciones positivas de financiación (-)	0,00
5	Desviaciones negativas de financiación (+)	1.441.197,69
6	Gastos financiados con el Remanente Tesorería para gastos generales (+)	0,00
7	Total ajustes (6+5-4)	1.441.197,69

EJERCICIO 2015		
COMPONENTES DEL RESULTADO PRESUPUESTARIO		Importes (€)
8	Resultado presupuestario ajustado (3+7)	337.797,31

El resultado presupuestario de 2015 presenta saldo negativo por importe de -1.103.400,38 euros, porque los ingresos reconocidos netos (965.794,66 euros) fueron inferiores a las obligaciones netas liquidadas en el ejercicio (2.069.195,04 euros). La Entidad imputó como desviaciones negativas de financiación 1.441.197,69 euros, por lo que el anterior resultado ajustado en ese importe, ofrece un resultado positivo de 337.797,31 euros. Pero es que este resultado recoge el reconocimiento del derecho por la enajenación de un activo financiero de 500.000,00 euros, por lo que, de no venderse, el resultado presupuestario sería negativo por importe de -162.202,69 euros.

Además de lo anterior, es necesario señalar que esta magnitud estaría afectada por los gastos correspondientes al ejercicio 2015 que se aprobaron a través de la figura de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos en años posteriores. Así, en los expedientes de 2016, el total de facturas correspondientes a 2015 ascendió a 237.027,83 euros y en los REC aprobados en 2017 a 741,00 euros, por lo que la suma (237.768,83 euros) afectaría también al cálculo del resultado presupuestario teórico en ese importe.

Por último, la suma de las facturas de 2015 por sentencias judiciales firmes (304.017,79 euros) cuyo dato consta en el Anexo I de este Informe, también influiría en el resultado presupuestario en esa cifra.

En consecuencia, de tener en cuenta las incidencias señaladas, el resultado presupuestario teórico alcanzaría un importe negativo de -703.989,31 euros.

REMANENTE DE TESORERIA

El Estado de remanente de tesorería aprobado del ejercicio 2015 presenta la siguiente información:

Cuadro 8: Remanente de tesorería. Ejercicio 2015

EJERCICIO 2015	
COMPONENTES DEL REMANENTE DE TESORERÍA	Importes (€)
1 (+) Fondos líquidos	3.019.628,50
2 (+) Derechos pendientes de cobro	26.030,04
a. (+) Del presupuesto corriente	0,00
b. (+) De presupuestos cerrados	0,00
c (+) De operaciones no presupuestarias	26.030,04
3. Obligaciones pendientes de pago	390.515,24
a (+) Del presupuesto corriente	25.040,15
b (+) De presupuestos cerrados	336.102,66
c (+) De operaciones no presupuestarias	29.372,43

EJERCICIO 2015	
COMPONENTES DEL REMANENTE DE TESORERÍA	Importes (€)
4 (+) Partidas pendientes de aplicación	103.838,55
a (-) Cobros pendientes de aplicación definitiva	2.410,00
b (+) Pagos pendientes de aplicación definitiva	106.248,55
I. Remanente de tesorería total (1+2-3+4)	2.758.981,85
II. Saldos de dudoso cobro	0,00
III. Exceso de financiación afectado	1.131.257,16
IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I - II - III)	1.627.724,69

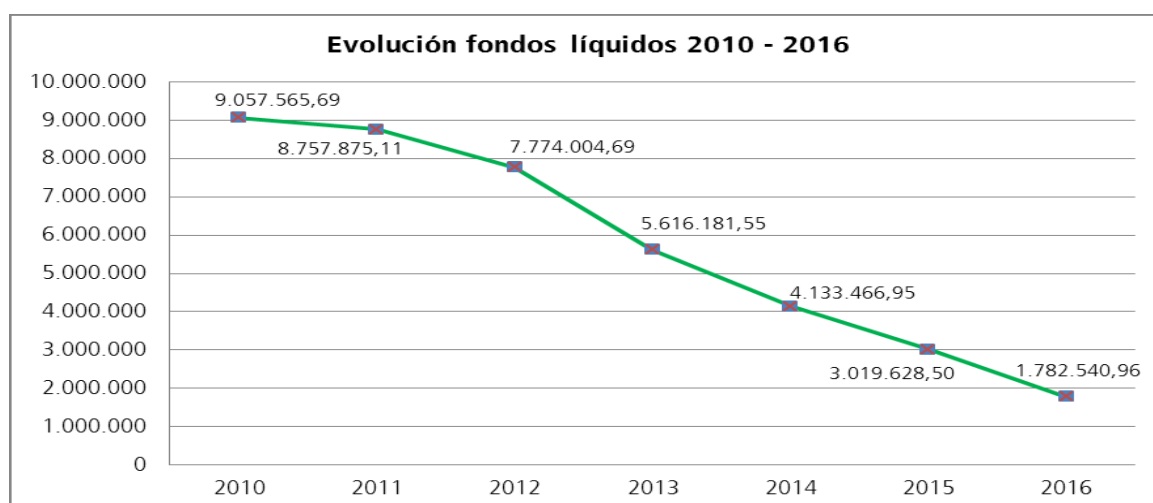
Los resultados del análisis sobre la composición de los componentes más relevantes, en términos cuantitativos, que integran el remanente de tesorería, se detallan a continuación:

1. Fondos líquidos

La cifra que figura como fondos líquidos (3.019.628,50 euros) coincide con la información facilitada por las entidades financieras que contestaron a la carta de confirmación de saldos. En el caso de las dos únicas entidades de las que no se obtuvo respuesta (Banco Pastor, sucursal de O Porriño, y Banco Mediolanum), se comprobó la realidad de los saldos a través de extracto de movimientos y certificación bancaria proporcionados por la ELM. Esta información también fue contrastada utilizando los datos de la cuenta general de 2015, que constan en el Consello de Contas de Galicia, sin que existan diferencias.

El elevado importe de las existencias en tesorería (3.019.628,50 euros), constituye el principal elemento para que el remanente de tesorería sea positivo. Sin embargo, esta magnitud se vio sensiblemente reducida desde 2010. Su evolución hasta el ejercicio 2016 (última cuenta general rendida al Consello de Contas de Galicia), se presenta en el siguiente Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolución de los fondos líquidos 2010-2016



2. Exceso de financiación afectada

Según la información proporcionada por la Intervención, el Estado de Gastos con Financiación Afectada a fin del ejercicio 2014 totalizaba 2.656.750,23 euros. Después de las modificaciones presupuestarias financiadas con remanente de tesorería destinadas a inversiones (1.525.493,07 euros), se consignó un exceso de financiación afectada por la diferencia 1.131.257,16 euros, consecuencia del diferente ritmo de ejecución entre los derechos reconocidos por ingresos vinculados a diferentes proyectos de gasto y las obligaciones.

3. Incidencias que afectan al cálculo teórico del remanente de tesorería

El remanente de tesorería de 2015 se aprobó con un superávit de 1.626.884,69 euros. El titular del órgano da intervención, en el informe a la liquidación del presupuesto, resalta que no se encontraban recogidas en la cuenta 413 las obligaciones que constan en el expediente de REC número 1/2016, derivadas de prestaciones de servicios y suministros realizados en los ejercicios 2013 a 2015 (único expediente de esta naturaleza aprobado en la fecha de emisión de ese Informe), y considera que sería más conforme a la realidad ajustar el superávit en esa cifra.

De esta forma, también afectarían los otros expedientes REC de 2016 y 2017, al contener facturas de 2015 y anteriores, y que tampoco constan en la cuenta 413. La suma de todos estos expedientes de REC totaliza 900.990,17 euros. Asimismo, la suma de las facturas de 2015 (304.017,79 euros) y anteriores (1.053.973,10 euros), por sentencias judiciales firmes, cuyo dato consta en el Anexo I de este Informe, también influiría en el cálculo del remanente de tesorería.

Por consiguiente, si se considerasen estas incidencias, el remanente de tesorería teórico sería deficitario, cuando menos, por importe de -631.256,37 euros, lo que obligaría a adoptar las medidas contempladas en el artículo 193 TRLRHL sobre reducción de gastos en el nuevo presupuesto por la cuantía del referido déficit.

IV.2.7 CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Según lo previsto en el artículo 165.1 del TRLRHL, el presupuesto general de las Entidades Locales atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En este sentido, la Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) señala en el artículo 11.4 que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Pero es que, además, el artículo 4.1 del Real Decreto 1463/2007, del 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales (RDLEP), especifica que tanto las corporaciones locales como sus organismos autónomos y los entes públicos dependientes, que presten servicios o produzcan bienes no



financiados mayoritariamente con ingresos comerciales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán los presupuestos consolidados ajustándose al principio de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, el artículo 15 del RDLEP dispone que se entenderá cumplido el objetivo de estabilidad cuando los presupuestos iniciales o, en su caso, modificados, y las liquidaciones presupuestarias, una vez hecha la consolidación, y en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, alcancen el objetivo de equilibrio o superávit establecido, sin perjuicio de lo dispuesto, en su caso, en los planes económico-financieros aprobados y en vigor.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, así como la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo da economía española para los efectos de verificar el cumplimiento de la regla de gasto, se fijaron para las entidades locales en el período 2015-2017, en los siguientes porcentajes:

- Objetivo de estabilidad presupuestaria: Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación = (0,0%)
- Objetivo de deuda pública: 3,9%
- Límite incremento gasto computable (regla de gasto): 1,3%

La evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad corresponde a la Intervención local (artículo 16 RDLEP), que elevará al Pleno (en este caso a la Junta vecinal) un Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes. El informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos en los artículos 168.4, 177.2 y 191.3 del TRLRHL, referidos, respectivamente, a la aprobación del presupuesto general, sus modificaciones y a la liquidación.

Por todo lo anterior, constituye una finalidad específica de esta fiscalización el análisis y comprobación de los cálculos efectuados y los ajustes practicados que constan en los informes emitidos por el interventor de la entidad local referidos a 2015.

VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

Según el Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las corporaciones locales publicado por la IGAE, el cálculo de la capacidad/necesidad de financiación en los entes sometidos a presupuesto se obtiene por diferencia entre los importes de los capítulos 1 a 7 de los estados de ingresos y gastos, previa aplicación de los ajustes relativos a la valoración, imputación temporal, exclusión o inclusión de los ingresos y gastos no financieros.

La ELM de Bembrive presenta la siguiente información en el estado de ingresos y gastos de 2015:

Cuadro 9: Estado de ingresos. Ejercicio 2015

CAPÍTULOS	INGRESOS	IMPORTE
1	Impuestos directos	0
2	Impuestos indirectos	0
3	Tasas y otros ingresos	1.110,03
4	Transferencias corrientes	366.440,77
5	Ingresos patrimoniales	98.243,86
A	Total Ingresos Corrientes	465.794,66
6	Enajenación de inversiones reales	0
7	Transferencias de capital	0
B	Total ingresos por operaciones de capital no financieras	0
I = A + B	Total ingresos por operaciones no financieras	465.794,66

Cuadro 10: Estado de gastos. Ejercicio 2015

CAPÍTULOS	GASTOS	IMPORTE
1	Gastos de personal	178.944,75
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	436.294,27
3	Gastos financieros	276,03
4	Transferencias corrientes	12.482,30
5	Fondo de contingencia	0
C	Total Gastos corrientes	627.997,35
6	Inversiones reales	1.441.197,69
7	Transferencias de capital	0
D	Total Gastos por operaciones de capital no financieras	1.441.197,69
II = C + D	Total Gastos por operaciones no financieras	2.069.195,04
I - II	Resultado de las operaciones no financieras	-1.603.400,38

Ajustes entre el saldo presupuestario no financiero y el déficit o superávit de contabilidad nacional: imputación de los gastos realizados conforme al principio de devengo en el registro de las obligaciones.

La aplicación del principio de devengo para el registro de las obligaciones implica el cómputo de cualquier gasto efectivamente realizado en el déficit de una unidad pública, con independencia del momento en que tiene lugar su imputación presupuestaria. De esta forma, cuando durante el ejercicio no se pudo efectuar el reconocimiento de obligaciones correspondientes a gastos realizados o bienes y servicios efectivamente recibidos en el mismo, se registrará, cuando menos a 31 de diciembre, un acreedor a través de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto", que quedará saldada cuando se registre la imputación presupuestaria de la operación. Por este motivo, si el saldo final de la cuenta 413 es mayor (menor) que el inicial, la diferencia dará lugar a un ajuste como mayor (menor) gasto no financiero en contabilidad nacional, aumentando (disminuyendo) el déficit de la Entidad Local.

Ahora bien, en el caso de la ELM de Bembrive, durante el ejercicio 2015 no se registraron

movimientos de cargo o abono en la cuenta 413, por lo que no procedería realizar ajustes derivados de esta cuenta. Con todo, el titular del órgano de la intervención expresa en el Informe sobre el cumplimiento de estabilidad presupuestaria, tener constancia de facturas correspondientes al ejercicio 2015, no imputadas al presupuesto, que fueron aprobadas en el REC 1/2016, por lo que considera que la capacidad de financiación debe ser objeto de un ajuste negativo por importe de 220.902,47 euros. Además, debería realizarse un ajuste negativo por los pagos pendientes de aplicación presupuestaria (cuenta 555), realizados durante el ejercicio, por importe de 3.807,57 euros. Y, en sentido contrario, deberá practicarse un ajuste positivo (aumenta la capacidad de financiación), por el importe de los gastos correspondientes a los ejercicios 2014 y anteriores y que fueron imputados al presupuesto del ejercicio 2015, previa tramitación de expedientes de REC cuyos datos se recogen en el siguiente Cuadro 11:

Cuadro 11: Expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos. Ejercicio 2015

Expediente REC	Fecha del acuerdo de la Junta Vecinal	Importe total (euros)
1/2015	28/01/2015	7.8423,80
2/2015	29/02/2015	7.641,25
3/2015	21/07/2015	582,40
4/2015	28/07/2015	9.438,00
5/2015	26/08/2015	7.581,80
6/2015	16/10/2015	224.399,39
TOTAL		328.066,64

Pero es que además de esos ajustes, por gastos pendientes de aplicar al presupuesto (-224.710,04 euros) y por expedientes de REC de ejercicios anteriores a 2015 (328.066,64 euros), también procede considerar las facturas de 2015 de los expedientes de REC de 2016 y 2017 por importe de 16.866,36 euros, junto con las facturas de 2015 de las sentencias judiciales firmes (304.017,79 euros).

Cálculo de la capacidad/necesidad de financiación:

Según se aprecia en el Cuadro 12 siguiente, la diferencia entre los derechos reconocidos en los capítulos 1 a 7 del estado de ingresos y las obligaciones reconocidas en los capítulos 1 a 7 del estado de gastos, considerando exclusivamente los ajustes descritos por el Interventor, ofrece un resultado de necesidad de financiación.

Cuadro 12: Capacidad/necesidad de financiación. Ejercicio 2015

CONCEPTOS	IMPORTE
Derechos Reconocidos capítulos I a VII presupuesto corriente	465.794,66
Obligaciones Reconocidas capítulos I a VII presupuesto corriente	-2.069.195,04
a) SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO	-1.603.400,38
AJUSTES	
Ajuste por gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto	-224.710,04
Ajuste por gastos imputados al presupuesto 2015 de ejercicios anteriores	328.066,64
b) TOTAL AJUSTES	103.356,60
c) TOTAL CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (a + b)	-1.500.043,78

Según lo anterior, la liquidación del presupuesto de 2015, de la ELM de Bembrive, no cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

De considerar las incidencias señaladas en el cálculo teórico del resultado presupuestario y remanente de tesorería, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria sería, cuando menos, por importe de -1.820.927,93 euros, ya que se deberían considerar, además de los 220.902,47 euros señalados por el órgano interventor, el resto de facturas aprobadas en REC (16.866,36 euros), junto con las facturas de 2015 de las sentencias judiciales firmes (304.017,79 euros). Todo eso, sin tener en cuenta las facturas de ejercicios anteriores a 2015 por sentencias judiciales firmes (1.053.973,10 euros), que incrementarían la necesidad de financiación hasta los 2.874.901,03 euros.

Las consecuencias del incumplimiento de la LOEPSF se contemplan en la propia norma. Así, en el caso de quiebra del objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 21), debe formularse un plan económico-financiero que permita, en un año, su cumplimiento.

Este plan debería presentarse a la Junta Vecinal en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento, y debería ser aprobado en el plazo máximo de dos meses desde su presentación. Sin embargo, no se aprobó, por lo que no fue remitido, para su conocimiento, a la Comisión Nacional de Administración Local.

La no adopción de estas medidas, o su insuficiencia, habilita al Gobierno para acordar el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación económico-financiera de la Administración incumplidora, deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento para aquella. En tanto dichas medidas no sean implementadas, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito a la Administración afectada, ni esta podrá acceder a los mecanismos de financiación previstos en la Ley.



Señalar a este respecto, que la persistencia en el incumplimiento, cuando este se considere gravemente dañoso para los intereses generales, podrá suponer la disolución de los órganos de la Entidad Local, según lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.

VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO

El artículo 12 da LOEPSF incorpora la regla de gasto, en virtud de la cual la variación del gasto computable de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, cuyo cálculo corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad, y que será la referencia a tener en cuenta por las Entidades Locales en la elaboración de sus respectivos presupuestos.

Se entiende por gasto computable, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (esto es, consolidados y ajustados a criterios de Contabilidad Nacional), excluidos los intereses de la deuda y la parte de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.

Para las Entidades locales (artículo 2.1 da LOEPSF) se cumple la Regla del Gasto, si la variación, en términos SEC, del gasto computable de cada entidad, entre dos ejercicios económicos, no supera la Tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto (TRCPIB) de medio plazo de la economía española, modificado, en su caso, en el importe de los incrementos permanentes y disminuciones de recaudación derivados de cambios normativos.

Como se indicó anteriormente, la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española para los efectos de verificar el cumplimiento de la regla de gasto quedó establecida en el 1,3% para el ejercicio 2015.

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado precepto, por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) se publicó una "Guía para la determinación de la Regla del Gasto del artículo 12 de la Ley 2/2012 Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para Corporaciones Locales", 3ª edición (noviembre 2014), según la cual la tasa de variación del gasto computable de un ejercicio se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{T.V. Gasto computable (\%)} = ((\text{Gasto computable año } n / \text{Gasto computable } n-1) - 1) \times 100$$

Cálculo del gasto computable

Para las entidades sometidas a presupuesto limitativo/contabilidad pública, el gasto computable se calcula considerando los conceptos del siguiente Cuadro 13, donde constan los importes consignados por el Interventor de la ELM de Bembrive.

Cuadro 13: Gasto computable. Ejercicio 2014 y 2015

CONCEPTO	IMPORTE 2015	IMPORTE 2014
Empleos no financieros: Suma de los capítulos 1 a 7 de gastos	2.069.195,04	2.217.743,82
AJUSTES según el SEC		
(+) Gastos del ejercicio pendientes de aplicar lo presupuesto	220.902,47	329.531,35
(+) Gastos pendientes de aplicación cuenta 555	3.807,57	0
(-) Ajuste por gastos imputados al presupuesto de ejercicios anteriores	-328.066,64	-224.940,72
Total ajustes SEC	-103.356,60	104.590,63
Total de Gasto computable del ejercicio	1.965.838,44	2.322.334,45
Tasa de Variación del gasto computable 2015/2014		-15,35%

El órgano interventor consideró las cifras de este cuadro para informar favorablemente sobre el cumplimiento del objetivo de Regla de Gasto, ya que el gasto computable del ejercicio 2015 se redujo con respecto al del ejercicio 2014.

Sin embargo, en el supuesto de tener en cuenta las incidencias señaladas en el cálculo teórico del resultado presupuestario y en el remanente de tesorería, el total de gasto computable en 2015 sería de 1.232.749,49 euros, lo que representa un-46,92%, tal y como se indica en el siguiente Cuadro 14.

Cuadro 14: Gasto computable después de los ajustes efectuados por el Consello de Contas. Ejercicio 2014 y 2015

CONCEPTO	IMPORTE 2015	IMPORTE 2014
Empleos no financieros: Suma de los capítulos 1 a 7 de gastos	2.069.195,04	2.217.743,82
AJUSTES según el SEC efectuados por el Consello de Contas		
(+) Gastos del ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto (220.902,47+16.886,36+304.017,79)	541.786,62	329.531,35
(+) Gastos pendientes de aplicación cuenta 555	3.807,57	0
(-) Ajuste por gastos imputados al presupuesto de ejercicios anteriores (-328.066,64-1.053.976,10)	-1.382.039,74	-224.940,72
Total ajustes SEC	-836.445,55	104.590,63
Total de Gasto computable del ejercicio	1.232.749,49	2.322.334,45
Tasa de Variación del gasto computable 2015/2014		-46,92%

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Verificación del cumplimiento del límite de deuda

El artículo 13 de la LOEPSF establece la obligación de no superar el límite de deuda pública que fue fijado en el 3,9% del PIB para el ejercicio 2015. Como no se estableció una equivalencia del citado

límite en términos de ingresos no financieros u otra variable que permita su cálculo de forma individual para cada entidad, resulta de aplicación el límite que establece el TRLRHL en su artículo 53, que lo fija en el 110% de los ingresos corrientes liquidados.

Como la ELM de Bembrive no tiene endeudamiento financiero pendiente de reembolso, obviamente, se cumple con el límite fijado.

Deuda comercial. Período medio de pago.

La modificación de la LOEPSF por la Ley orgánica 9/2013, del 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, introduce una nueva regla fiscal de obligado cumplimiento para las administraciones públicas, por aplicación del principio de sostenibilidad financiera, que se reformula incluyendo, además de la deuda financiera, la deuda comercial, cuyo pago se comprobará a través del indicador Período Medio de Pago (PMP).

A 31 de diciembre del año 2015 existen numerosas facturas que fueron conocidas, en unos casos, con un retraso significativo de más de un año y, en otros, a través de demandas judiciales. El órgano interventor señala a este respecto que "teniendo en cuenta el importante volumen que representan estas facturas en relación a los presupuestos anuales, podemos afirmar con rotundidad que no se cumple el plazo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores".

Conclusiones sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

Como resultado del trabajo de fiscalización, se verificó que la ELM de Bembrive no cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria, aflorando una necesidad de financiación de, cuando menos, 2.874.901,03 euros.

Sin embargo, cumple con el objetivo de la regla de gasto, porque el total de gasto computable teórico en 2015 sería de 1.232.749,49 euros, lo que representa un porcentaje del -46,92% respecto al de 2014.

La inexistencia de endeudamiento financiero provoca que se cumpla con el límite de la deuda.

Por último, el período medio de pago es superior al plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores.

ANEXOS

ANEXO 1: PROCEDIMIENTOS JUDICIALES FIRMES PAGADOS CON INDICACIÓN DE LOS IMPORTES CORRESPONDIENTES A CADA EJERCICIO

PROCEDIMIENTO	EMPRESA	AÑO FACTURA	NÚM. FRAS.	IMPORTE POR AÑOS (IVA INCLUIDO)
P.A. 548/2015	Pagaralia, S.L.	2013	1	11.786,02
P.O. 004/2017	Jarma, S.L.U. Desarrollos Urbanísticos (*)	(*)	(*)	149.265,07
P.O. 161/2017	Construcciones Fechi, S.L.U.	2012 2013 2014 2015	3 9 9 1	25.212,67 326.402,34 329.100,52 44.964,39
P.O. 162/2017	Servicon Saneamiento y Obras, S.L.	2014 2015	2 2	9.186,92 95.480,50
P.O. 187/2017	Bandin Audio, S.L.	2013	1	2.420
P.O. 323/2017	SGAE (**)	(**) 2013 2014	(**) 1 1	6.437,19 2.480,50 1.736,35
P.O. 387/2017	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	2015	1	59.751,22
P.O. 003/2018	Coysagran, S.L.	2015	6	79.271,69
P.O 134/2018	Eurodetalles, S.L.	2016 2017	8 2	33.884,6 6.740,67
P.A. 130/2018	Nexia, S.L.	2017	2	15.842,25
P.O. 250/2018	Naturgalia, S.L.	2013	4	189.945,52
P.A. 437/2018	Acelec Instalaciones Eléctricas, S.L.	2016	1	23.731,19
P.A. 453/2018	Galicia Negreira Espectáculos, S.L.	2017	1	14.520
P.O. 247/2018	Atlántica de Obras, S.L.	2016	1	59.443,19
P.O. 068/2019	Oziona Soluciones de Entretenimiento, S.L.	2015	1	21.780,00
SUMA TOTAL DE LOS IMPORTES PAGADOS				1.513.336,78
(*) La representación procesal de la ELM manifestó mediante escrito de fecha 13/02/2017 que se estima un total de 28 facturas que ascienden a la cantidad de 149.256,07 euros, sin detallar la relación de facturas que integran ese importe. Se consideraron todas de ejercicios anteriores a 2015.				
(**) Tampoco se tiene información del año de las facturas que totalizan 6.437,19 euros, reclamados por la SGAE, aunque son anteriores a 2015.				
SUMA DE FACTURAS EJERCICIOS 2016 E 2017		155.345,89		
SUMA DE FACTURAS CORRESPONDIENTES A 2015		304.017,79		
SUMA DE FACTURAS DE 2015 Y AÑOS ANTERIORES		1.053.973,10		

TRÁMITE DE ALEGACIONES

TRÁMITE DE ALEGACIONES

La Sección de Fiscalización del Consello de Contas de Galicia, en su reunión del 8 de abril de 2020, aprobó el anteproyecto de informe de fiscalización selectiva de la Entidad Local Menor de Bembrive. Ejercicio 2015. No obstante, la Sección acordó que la remisión no se realizara mientras continuara vigente la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. Dado que la suspensión de los plazos administrativos vinculados a la Covid-19 finalizó el día 1 de junio, el anteproyecto fue puesto a la disposición de la entidad, a través del Sistema de notificaciones de Galicia, el día 8 de junio de 2020 y aceptado por el destinatario, a los efectos de que, al amparo del artículo 47 del reglamento de régimen interior del Consello de Contas de Galicia, formularan las alegaciones y aportaran la documentación que estimasen pertinente en el plazo de 15 días hábiles.

Adicionalmente, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47.2 del Reglamento de Régimen Interno del Consello de Contas y ante la dificultad de hacerlo por medios propios, se solicitó el día 10 de julio de 2020 la colaboración de la Entidad Local Menor de Bembrive para el envío del anteproyecto de informe al Presidente con mandato en el período fiscalizado (ejercicio 2015), a efectos de conferirle el preceptivo trámite de audiencia, dando un plazo de 10 días hábiles para llevar a cabo esa comunicación, debiendo trasladar al Consello de Contas la aceptación o rechazo de la misma, con indicación de su fecha. Al notificado también se le concedió un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y aportar la documentación que, de ser el caso, considerase oportuna.

Transcurridos estos plazos, no se recibió en el registro general del Consello de Contas ninguna alegación.



María Luisa Cardesín Díaz, secretaria general del Consello de Contas de Galicia,

Certifica:

Que el Pleno del Consello de Contas en su sesión del día 14 de octubre de 2020 aprobó el Informe de Fiscalización selectiva de la Entidad Menor de Bembrive, ejercicio 2015.

Y para que conste expido la presente certificación con el visto bueno del consejero mayor en Santiago de Compostela.

Vº Bº

El consejero mayor

José A. Redondo López



