

Informe 19/2006

Ajuntament de Calafell

Exercici 2004



**Sindicatura de Comptes
de Catalunya**



MONTSERRAT VENDRELL i TORNABELL, secretària general de la
Sindicatura de Comptes de Catalunya,

C E R T I F I C O :

Que a Barcelona, el dia 13 de setembre de 2006, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, sota la presidència del síndic major, l'Excm. Sr. Joan Colom i Naval, amb l'assistència dels síndics, Sra. Montserrat de Vehí i Torra, Sr. Agustí Colom i Cabau, Sr. Alexandre Pedrós i Abelló, Sr. Enric Genescà i Garrigosa, i Sr. Ernest Sena i Calabuig, actuant-hi com a secretària la secretària general de la Sindicatura, Sra. Montserrat Vendrell i Tornabell, i com a ponent el síndic Sr. Alexandre Pedrós i Abelló, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 19/2006, relatiu a l'Ajuntament de Calafell, exercici 2004.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquest certificat, amb el vistiplau del síndic major.

Barcelona, 20 de setembre de 2006

Vist i plau
El síndic major

Joan Colom i Naval



ÍNDEX

ABREVIACIONS	6
1. INTRODUCCIÓ.....	7
1.1. INTRODUCCIÓ A L'INFORME.....	7
1.1.1. Origen, objecte i finalitat	7
1.1.2. Metodologia i limitacions a l'abast	8
1.1.3. Informació objecte d'examen	8
1.2. INTRODUCCIÓ A L'ENS FISCALITZAT.....	8
1.2.1. Antecedents i normativa aplicable.....	8
1.2.2. Organització i control intern	9
2. FISCALITZACIÓ REALITZADA	10
2.1. GESTIÓ PRESSUPOSTÀRIA DE LES DESPESES.....	10
2.2. INCIDÈNCIES EN RELACIÓ A LES NÒMINES	13
2.3. ORDRES DE PAGAMENT A JUSTIFICAR	14
2.4. BESTRETES DE CAIXA FIXA	14
3. CONCLUSIONS.....	15
3.1. OBSERVACIONS	15
3.2. RECOMANACIONS	16
4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS.....	16

ABREVIACIONS

IRPF	Impost sobre la renda de les persones físiques
NIF	Número d'identificació fiscal

1. INTRODUCCIÓ

1.1. INTRODUCCIÓ A L'INFORME

1.1.1. Origen, objecte i finalitat

Aquest informe s'emet en exercici de les competències de fiscalització atribuïdes a la Sindicatura de Comptes per la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991, de 4 de juliol, la Llei 7/2002, de 25 d'abril, i la Llei 7/2004, de 16 de juliol de mesures fiscals i administratives. Aquesta normativa desenvolupa les previsions establertes en els articles 42 i 48 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

L'origen d'aquest informe de fiscalització es troba en els acords del Ple de la Sindicatura de Comptes de Catalunya de 25 de gener de 2005 i 8 de març del mateix any, mitjançant els quals es va disposar la realització d'un informe de fiscalització puntual relatiu als pagaments efectuats en l'Ajuntament de Calafell amb informe desfavorable de l'interventor, corresponents a l'exercici 2004.

L'objecte d'aquest treball de fiscalització ha estat, doncs, les despeses que han originat informes de fiscalització desfavorables per part de l'interventor de l'Ajuntament de Calafell, corresponents a l'exercici 2004. Per tant, s'han examinat els informes de fiscalització desfavorables efectuats per la Intervenció relatius a despeses de les següents entitats:

- Ajuntament de Calafell
- Patronat de Turisme de Calafell (organisme autònom)
- Patronat-Fundació del Castell de Calafell (organisme autònom)

Aquest treball de revisió limitada s'ha adreçat a obtenir informació sobre els procediments i justificacions que emparen les esmentades despeses així com a verificar l'adequació a la normativa vigent d'aquests procediments i justificacions.

Cal tenir present que l'origen, l'objecte i la finalitat d'aquest informe de fiscalització determinen la seva naturalesa de revisió limitada de determinats pagaments, els quals han estat objecte de denúncia. Així, doncs, aquest informe tracta exclusivament d'uns pagaments concrets realitzats per l'Ajuntament de Calafell que han estat objecte de controvèrsia; per aquest motiu, els resultats de l'informe no es poden extrapolar a tota la gestió de l'Ajuntament de Calafell.

1.1.2. Metodologia i limitacions a l'abast

El treball de fiscalització s'ha realitzat d'acord amb els principis i les normes d'auditoria generalment acceptats i inclou totes aquelles proves que s'han considerat necessàries per poder manifestar les conclusions d'aquest informe.

1.1.3. Informació objecte d'examen

Per a portar a terme aquesta fiscalització, en primer lloc s'han examinat tots els informes de fiscalització desfavorables o negatius emesos pel servei d'Intervenció de l'Ajuntament de Calafell durant l'exercici 2004. A partir d'aquesta informació s'han analitzat les causes que han motivat els informes desfavorables així com la documentació que empara els pagaments realitzats.

Durant l'any 2004 el servei d'Intervenció de l'Ajuntament de Calafell va manifestar el seu desacord amb documentació que li havia estat presentada mitjançant 98 informes de fiscalització desfavorables i 214 informes d'Intervenció negatius. Aquests informes fan referència als següents àmbits:

- Nòmines
- Pagaments a justificar
- Bestretes de caixa fixa

Per això, en aquesta fiscalització puntual s'ha examinat tant la documentació que suporta la gestió pressupostària dels pagaments efectuats amb informe negatiu d'Intervenció i informes de fiscalització desfavorables, com els circuits i els controls relacionats amb la tramitació de les nòmines, dels pagaments a justificar i de les bestretes de caixa fixa.

1.2. INTRODUCCIÓ A L'ENS FISCALITZAT

1.2.1. Antecedents i normativa aplicable

El municipi de Calafell està situat a la comarca del Baix Penedès. El seu territori és de 20,18 km² i la seva població a 1 de gener de 2004 era de 17.277 habitants, segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística.

Atès que l'objecte d'aquesta fiscalització és l'anàlisi dels pagaments efectuats amb informes negatius o desfavorables de l'interventor, s'ha tingut especialment present la normativa aplicable en matèria de gestió pressupostària.

1.2.2. Organització i control intern

L'Ajuntament de Calafell té tres organismes dependents: el Patronat de Turisme, la Patronat-Fundació del Castell de Calafell i la Fundació Marina de Calafell. Cal tenir present que, pel que fa a aquest últim organisme, malgrat que existeix acord municipal per a la seva creació i que disposa de NIF, no s'ha constituït i, per tant, no està operatiu.

El nombre total de persones al servei de la corporació local l'any 2004 era de 280. D'aquest total, 153 era personal funcionari, 118 personal laboral i 9 personal eventual.

Per a dur a terme la direcció política els diferents serveis de l'Ajuntament de Calafell s'agrupen en àrees. L'alcalde va designar al front de cada àrea un regidor a qui va delegar, amb caràcter genèric, la facultat de dirigir, gestionar i resoldre, mitjançant actes administratius que afectessin tercers, excepte les facultats ja delegades a la Comissió de Govern. Les àrees en què s'organitza l'Ajuntament són les que segueixen:

- Territori
- Serveis interns, promoció econòmica i turisme
- Serveis personals
- Via pública i seguretat

Tant l'alcalde com el Ple van delegar a la Junta de Govern Local les seves competències en matèria de gestió pressupostària i contractació. Aquest òrgan, per tant, era el competent per a prendre les decisions sobre les despeses superiors a 3.005,06€. Pel que fa a la gestió de despeses per sota de l'esmentat import, l'alcalde, com ja s'ha comentat, va delegar la competència a favor dels corresponents regidors.

L'any 2004 els serveis d'Intervenció tenien assignat un funcionari del grup A i tres del grup D, a més de l'interventor. La plaça d'interventor estava coberta de forma accidental per un tècnic d'administració general.

L'interventor, en exercici de les seves funcions de control intern, concretades en l'article 4.1 del Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, de règim jurídic dels funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, ha portat a terme, entre altres tasques, la fiscalització dels actes, documents i expedients que donaven lloc al reconeixement de drets i obligacions de contingut econòmic, l'ordenació formal dels pagaments, i la recepció, examen i censura dels justificants dels manaments expedits a justificar. De la documentació a què ha tingut accés la Sindicatura de Comptes es desprèn que el control intern municipal ha funcionat de forma correcta.

2. FISCALITZACIÓ REALITZADA

S'ha recollit informació relativa al funcionament de l'Ajuntament de Calafell, especialment pel que fa als àmbits que han generat informes negatius dels serveis municipals d'Intervenció. Així mateix, s'ha analitzat tota la tramitació d'algunes de les despeses que han originat els esmentat informes negatius. Les dades rellevants del que s'ha observat en els àmbits en què s'ha centrat aquest informe són les que s'exposen tot seguit.

2.1. GESTIÓ PRESSUPOSTÀRIA DE LES DESPESES

L'any 2004 l'Ajuntament de Calafell va iniciar l'exercici econòmic amb el pressupost prorrogat del 2003. El Ple de l'Ajuntament de Calafell va aprovar el nou pressupost general, així com les corresponents bases d'execució, el dia 23 de març de 2004. El resum del pressupost municipal per a l'exercici 2004 és el que segueix:

	Ajuntament	Patronat del Castell	Patronat de Turisme	Total
Ingressos corrents	27.482.455	129.755	393.999	28.006.209
Ingressos de capital	5.811.513	240.000	0	6.051.513
Ingressos financers	4.012.323	0	0	4.012.323
Total ingressos	37.306.291	369.755	393.999	38.070.045
Despeses corrents	23.210.121	129.755	393.999	23.733.875
Despeses de capital	12.202.895	240.000	0	12.442.895
Despeses financeres	1.893.274	0	0	1.893.274
Total despeses	37.306.290	369.755	393.999	38.070.044

Imports arrodonits a euros.

El procediment de despesa seguit l'exercici 2004 era el següent: s'iniciava amb una proposta de despesa que efectuava el Regidor competent en la matèria, en la qual hi havia de figurar també la signatura del corresponent cap de servei. Aquesta proposta era sotmesa a un informe de l'interventor municipal i finalment era aprovada, si esqueia, pel Ple, la Comissió de Govern o el regidor delegat, segons l'import.

Les factures generades eren presentades al Registre General de l'Ajuntament on, un cop enregistrades es traslladaven al servei d'Intervenció per a la seva inscripció en el registre de factures i trasllat a la unitat corresponent. La unitat que havia generat la despesa era la responsable de verificar que la contraprestació efectivament s'hagués obtingut i que s'adeqüés al que s'havia acordat. En cas de conformitat, el servei d'Intervenció emetia el corresponent informe i l'òrgan competent aprovava la factura. Finalment, un cop aprovades les factures eren traslladades al servei de Tresoreria per tal de pagar-les d'acord amb el calendari de pagaments.

El procediment de despesa de les corporacions locals està sotmès a diversos tipus de controls, entre els quals hi ha el control de la gestió pressupostària. En

compliment d'aquesta funció, l'interventor municipal ha de portar a terme la fiscalització –en els termes previstos en la legislació vigent– de qualsevol acte, document o expedient que doni lloc a reconeixement de drets i obligacions de contingut econòmic o que pugui tenir repercussió financera o patrimonial, emetent el corresponent informe o, si escau, formulant els reparaments que calgui. Així mateix l'interventor ha de portar a terme la intervenció formal de l'ordenació del pagament i de la seva realització material.

En exercici de les funcions anteriorment comentades, i d'acord amb el procediment de despesa vigent el 2004 a l'Ajuntament de Calafell, l'interventor accidental d'aquesta corporació local l'exercici 2004 va emetre 214 informes negatius per incidències de caràcter pressupostari. Aquests informes negatius van ser emesos en diferents fases de la gestió de les despeses. Les situacions i les causes que van provocar els esmentats informes negatius són les que segueixen:

- Vint-i-un informes negatius fan referència a sol·licituds de retenció de crèdit sol·licitades pels corresponents centres gestors en relació als quals l'interventor accidental informa que no hi ha consignació pressupostària en el pressupost prorrogat.
- Setanta-sis informes negatius fan referència a sol·licituds de retenció de crèdit sol·licitades pels corresponents centres gestors en relació als quals l'interventor accidental informa que no hi ha consignació pressupostària en el pressupost aprovat per a l'exercici 2004. Cal posar de manifest que en els casos que s'exposen en el quadre que figura a continuació s'ha detectat que es tracta de sol·licituds de retenció de crèdit per serveis o treballs que ja havien estat realitzats o que s'estaven realitzant en aquell moment.

Informe d'Intervenció	Concepte	Import
487/2004	Desplaçaments de l'agutzil	288,82
1078/2004	Lloguer de dos autocars per al desplaçament dels nens del Campus d'esports	734,00
1260/2004	Desplaçaments i dietes del personal de la regidoria de Cultura	285,24
1270/2004	Desplaçaments i dietes del personal de la regidoria de Benestar Social	581,21
1290 bis/2004	Contractació en règim d'interinatge de dos auxiliars de Turisme	5.950,13
1364/2004	Factura presentada pel Sr. J. C. U.	757,50
1370/2004	Assistència a jutjats i quilometratge personal de la policia local. Nòmina mes d'octubre	1.269,16
1371/2004	Hores extres i serveis extraordinaris del personal de la policia. Nòmina mes d'octubre	46.407,01
1372/2004	Hores extres personal laboral. Nomina mes d'octubre	687,55
1373/2004	Serveis extraordinaris personal funcionari. Nòmina mes d'octubre	492,39
Total		57.453,01

Imports en euros.

- Vuit informes negatius fan referència a sol·licituds de pagaments a justificar en relació als quals l'interventor accidental informa que no hi ha consignació pressupostària per atendre la petició.
- Vuit informes negatius fan referència a demandes de consignació pressupostària, sol·licitats en virtut dels procediments de contractació aplicable. En aquests vuit casos l'interventor accidental va informar que la consignació pressupostària, d'acord amb les bases d'execució del pressupost, estava condicionada a la concertació d'una operació de crèdit que en el moment de la sol·licitud no s'havia efectuat.
- Un informe negatiu fa referència a la proposta de contractació d'un servei de transport escolar per 10.387,37 € per manca d'aportació de tres pressupostos o, en cas que no fos possible, un informe justificatiu del cap de servei corresponent, tal com disposa l'article 30.2 de les bases d'execució del pressupost de 2004.
- L'interventor accidental, en relació a les propostes de despeses que li van presentar per tal que emetés el corresponent informe, en quaranta casos manifesta que el crèdit existent és insuficient; en dos casos, que no hi ha partida pressupostària; en set casos que l'aplicació pressupostària a la qual es pretén carregar la proposta és incorrecta i, en quatre casos informa que el finançament no està disponible.
- Quaranta-set informes fan referència a factures presentades per a la seva aprovació. Quaranta-dos d'aquests informes d'Intervenció fan referència a factures en relació a les quals, en el seu moment no es va demanar el corresponent informe previ sobre l'existència de crèdit pressupostari als serveis d'Intervenció. En els esmentats informes, no obstant això, es fa constar que encara que existeix crèdit suficient per atendre la despesa s'ha incomplert la norma procedimental de tramitació de la despesa. En els quatre informes es fa constar que, malgrat que en el moment de l'emissió de l'informe estava tramitat la corresponent modificació pressupostària per a fer front a la despesa, en aquell moment encara no estava aprovada. Finalment, hi ha un últim informe relatiu a unes factures per import de 675,67 € en relació a la qual es van emetre anteriorment informes desfavorables per manca de crèdit suficient.

Cal posar de manifest que a final d'exercici l'Ajuntament de Calafell havia aprovat les modificacions de crèdit corresponents per a fer front als pagaments en relació als quals l'interventor va emetre, en el seu moment, informe negatiu per manca de consignació pressupostària suficient o adequada.

2.2. INCIDÈNCIES EN RELACIÓ A LES NÒMINES

Des d'un punt de vista comptable, a principis de l'exercici l'Ajuntament de Calafell va fer un document comptable AD per tot l'import de les nòmines que es preveia pagar durant tot l'exercici.

Per altra banda, la tramitació de les nòmines de l'Ajuntament de Calafell durant l'exercici 2004 la portava a terme el Departament de personal, amb la col·laboració d'una gestoria privada.

El Departament de personal traslladava a la gestoria la informació necessària per a l'elaboració de les nòmines, i la gestoria elaborava la nòmina provisional. Les dades contingudes en la nòmina provisional servien per generar el document comptable OP i pagar el personal al servei de l'Ajuntament de Calafell.

Posteriorment, un cop fets els corresponents pagaments a la Seguretat Social i a hisenda en concepte d'IRPF, es passava a la gestoria aquesta informació per tal que elaborés la nòmina definitiva, la qual recollia aquesta nova informació.

Les diferències entre les nòmines provisionals i les definitives, no emparades per resolucions del regidor competent en matèria de personal i hisenda, així com les diferències entre els imports pagats a la Tresoreria de la Seguretat Social mitjançant els corresponents documents TC1 i els imports comptabilitzats per aquests concepte que consten en les nòmines definitives van motivar que l'interventor accidental emetés cada mes un informe desfavorable en què posava de manifest aquestes discordances.

La major part de les diferències posades de manifest en aquests informes són de molt escassa transcendència econòmica, ja que es tracta en molts casos d'imports inferiors a 1 €. Pel que fa a la resta de diferències posades de manifest cal comentar el que segueix:

- El mes de gener hi ha una diferència entre el TC1 pagat i l'import comptabilitzat segons la nòmina definitiva, de 3.807,50 €.
- En els mesos d'abril, maig, juny, agost i setembre es detecten manques de crèdit de què s'ha disposat (document comptable AD) per a fer front al pagament de despeses de personal fruit de noves contractacions o despeses efectuades un cop s'havia comptabilitzat la disposició de crèdit a principi d'any. Donat que es disposava de crèdit pressupostari suficient per a fer front a aquestes despeses es va anar resolent aquesta situació en mesos posteriors, i es van aprovar les corresponents disposicions de crèdit global per a aquestes noves despeses de personal inicialment no previstes.

2.3. ORDRES DE PAGAMENT A JUSTIFICAR

L'any 2004 els pagaments a justificar estaven previstos en les bases d'execució del pressupost. La seva tramitació s'iniciava a partir de la sol·licitud signada pel cap d'àrea i pel seu responsable polític. Aquesta sol·licitud era intervinguda per l'interventor i, finalment, l'òrgan competent autoritzava aquesta despesa d'acord amb els límits establerts en les bases d'execució del pressupost municipal.

Un cop autoritzat el pagament a justificar, l'import corresponent era ingressat a un compte operatiu. La relació dels justificants de les despeses pagades era signada pel regidor competent per raó de la matèria, i pel funcionari de l'àrea corresponent. Aquesta documentació es lliurava al servei d'Intervenció per tal que elaborés el corresponent informe.

Finalment, les despeses efectivament realitzades mitjançant pagaments a justificar eren objecte d'aprovació mitjançant decret d'alcaldia, previ informe de la secretària de la corporació en cas d'informe desfavorable de l'interventor.

La principal causa que va motivar els informes negatius d'Intervenció és l'aportació de justificants on constava una data anterior a la sol·licitud del pagament a justificar. És a dir, primer es va efectuar el pagament i posteriorment es va tramitat la sol·licitud de pagament a justificar. L'import total de les despeses efectuades abans que l'alcalde o la Comissió de Govern, segons els imports, aprovés els pagament a justificar sumen la quantitat de 71.938,76 €.

Així mateix també s'han detectat justificants de pagaments a justificar per un import de total d'11.169,51 €, que corresponen a despeses efectuades en anys anteriors i que per tant, d'acord amb l'article 16.c de les bases d'execució del pressupost de 2004, en consonància amb el que disposa l'article 60 del Reial decret 500/1990, de 24 d'abril, haurien de haver estat aprovades pel Ple municipal.

En tots els casos de pagaments a justificar, donat que ja s'havia fet el pagament la corporació local va optar per no fer cap altra actuació. Per aquest motiu, en l'informe que elabora la Intervenció en la liquidació del pressupost hi ha referències de tots els casos plantejats.

2.4. BESTRETES DE CAIXA FIXA

L'any 2004 les bestretes de caixa fixa estaven previstes en les bases d'execució del pressupost. Aquestes bestretes eren autoritzades mitjançant decret d'alcaldia. En aquest mateix decret s'autoritzava l'obertura d'un compte restringit on l'únic ingrés el constituïa la transferència de la bestreta de caixa fixa autoritzada. Per altra banda, en aquests comptes restringits només es podien carregar despe-

ses mitjançant xec o transferència bancària autoritzats per les persones habilitades específicament per a gestionar una bestreta determinada.

Amb els imports de les bestretes de caixa fixa se satisfieien les despeses corresponents. Els justificants d'aquestes despeses havien d'estar signats, de forma conjunta, per un responsable polític i per un funcionari municipal, i es presentaven al servei de Tresoreria. Seguidament es traslladaven al servei d'Intervenció per tal que emetés el corresponent informe, i aquest mateix servei era el responsable del dipòsit i custòdia dels justificants lliurats. Finalment, l'alcalde ordenava, si esqueia, la reposició de la bestreta de caixa fixa.

La principal causa que va motivar els informes desfavorables de l'interventor accidental va ser la discrepància en relació a la partida a què corresponia imputar la despesa justificada.

Cal posar de manifest, no obstant això, que en dos informes desfavorables la causa va ser l'aportació de justificants de l'any anterior i, per tant, aquestes despeses haurien d'haver estat aprovades pel Ple municipal. Aquestes despeses sumen un import total de 501,80€.

3. CONCLUSIONS

Un cop examinada la documentació facilitada per l'Ajuntament de Calafell, i tenint present els objectius d'aquest informe de fiscalització esmentats en el seu apartat 1.1, es formulen les observacions i recomanacions que s'exposen a continuació.

3.1. OBSERVACIONS

El mecanisme emprat per tramitar les nòmines de l'Ajuntament de Calafell provoca una manca d'agilitat i petites diferències que han de ser resoltes amb posterioritat al pagament, mitjançant un sistema de doble aprovació.

S'han utilitzat manaments expedits a justificar per donar cobertura a despeses efectuades prescindint dels procediments establerts. Així mateix s'ha utilitzat aquest mecanisme i les bestretes de caixa fixa per tramitar despeses efectuades en anys anteriors, l'aprovació de les quals corresponia al Ple municipal.

3.2. RECOMANACIONS

Cal aplicar escrupolosament les previsions establertes en la normativa reguladora dels pagaments a justificar i les bestretes de caixa fixa.

El mecanisme establert per a la tramitació de les nòmines hauria de ser replantejat de forma que permetés una gestió més àgil i rigorosa i evités així, les diferències entre els imports comptabilitzats i els efectivament satisfets.

Un bon sistema per a fer front a les despeses de caràcter periòdic i repetitiu d'escàs import són les bestretes de caixa fixa, tramitades de la forma i amb les garanties establertes en l'ordenament jurídic.

4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

A l'efecte previst en l'article 6 de la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991, de 4 de juliol, i per la Llei 7/2002, de 25 d'abril, el present informe fou tramès el dia 12 de juny de 2006 a l'Ajuntament de Calafell.

Un cop transcorregut el període establert sense que s'hagin presentat al·legacions, s'eleven a definitives les conclusions.

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Av. Litoral, 12-14
08005 Barcelona
Tel. (+34) 93 270 11 61
Fax (+34) 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.org
www.sindicatura.org

Elaboració del document PDF: octubre de 2006

Dipòsit legal: B-44935-2006