CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO DE DETERMINADAS ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO DE PIZARRA
EJERCICIO 2019

La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación, acordó incluir en el Plan Anual de Actuación para el ejercicio 2020 el informe denominado "Fiscalización financiera y de cumplimiento de determinadas áreas del Ayuntamiento de Pizarra (Málaga)" correspondiente a la actividad desarrollada durante el ejercicio 2019.

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

Pizarra es un municipio de la provincia de Málaga. Su término municipal ocupa una extensión de 63,61Km^2 y cuenta con una población estimada de 9.444 habitantes, según datos recogidos a 1 de enero de 2020 por el Instituto Nacional de Estadística.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN FINANCIERA

Opinión Financiera sobre la liquidación del Presupuesto de Gastos con salvedades

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los efectos de las cuestiones que se describen a continuación, la liquidación del Presupuesto de Gastos del ejercicio 2019 ha sido preparada, en todos sus aspectos significativos, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios[1] contenidos en el mismo.

Los **fundamentos** en los que se apoya la opinión financiera con salvedades son los siguientes:

- Se han imputado a la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2019, mediante un expediente de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos (REC), obligaciones por importe de 743.620 € con origen en certificaciones de obras emitidas por la entidad mercantil URPISA[2], por los trabajos de urbanización de la segunda fase del Sector UR-1 "El Olivar de Pizarra". Los gastos

[1] Los principios contables de carácter presupuestario recogidos en la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local son el Principio de imputación presupuestaria y el principio de desafectación.
[2] Sociedad Mixta Municipal "Urbanizadora Pizarreña" Sociedad Anónima (URPISA). La participación municipal en el capital social ascendía al 62,18% y el 37,82 % restante corresponde a propietarios privados. Su objeto social lo constituía llevar a cabo las obras de urbanización del Sector UR-1 "El Olivar".

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

se devengaron y pagaron en el ejercicio 2006 aunque no se imputaron al Presupuesto por insuficiencia de crédito.

El importe correspondiente al IVA de las certificaciones mencionadas en el punto anterior, 118.973,31 €, que supuso en el momento de su devengo un mayor gasto para el Ayuntamiento, no fue imputado al Presupuesto del 2006 -ejercicio en el que se realizó el pago- ni al Presupuesto del 2019, ejercicio de aprobación del REC.

Además de las certificaciones anteriores, se han imputado al presupuesto del ejercicio 2019 mediante REC, otras facturas y certificaciones por las obras de urbanización y que ascienden a 19.128,89 €. Quedan pendientes de imputar a presupuesto y permanecen contabilizados en las cuentas 413 y 555 certificaciones por importe de 47.986,08 €.

Todos los gastos relacionados con las obras de urbanización del sector UR-1 deberían ser financiados por las cuotas correspondientes a cada uno de los propietarios que conforman la urbanización y no con cargo a los fondos propios del Ayuntamiento.

No consta la liquidación ni abono de las cuotas de urbanización correspondientes ni la correlativa generación de créditos que financie la actuación finalista. La intervención municipal ha reparado todos los pagos relacionados con estos gastos por no disponer de ingreso finalista y carecer de consignación presupuestaria. A la fecha de finalización de los trabajos de campo el Ayuntamiento no ha reclamado cantidad alguna a los propietarios.

- Se han imputado a la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2019 mediante un expediente de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos (REC) obligaciones por importe de 70.000 €, por deudas cuya titularidad corresponde a URPISA y no al Ayuntamiento.

- El Ayuntamiento refleja en su presupuesto de gastos un importe total de 284.458,31 € correspondiente a transacciones de naturaleza extrapresupuestaria. Los hechos económicos que dan lugar al registro contable tienen origen en operaciones de intermediación en el pago de subvenciones concedidas por la Junta de Andalucía a las familias.

  La Corporación, aunque no es la beneficiaria de la subvención, reconoce en su capítulo 4 de ingresos los importes abonados por la Junta de Andalucía —un total de 235.170,00 € en el ejercicio 2019— e imputa al capítulo 2 de gastos, previa contabilización de las facturas mensuales emitidas por las escuelas, la transferencia de los fondos realizada a las escuelas. El reconocimiento de los ingresos y gastos incumplen los criterios establecidos en las normas de reconocimiento y valoración de la IMNCL, ya que en ningún caso son ingresos/gastos de la Corporación.

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

Por otra parte, el documento mercantil emitido mensualmente por las escuelas (factura) no resulta adecuado, puesto que no se está realizando ninguna prestación de servicios al Ayuntamiento.

El inadecuado procedimiento seguido por la Corporación ha provocado que la intervención municipal haya reparado en el ejercicio determinadas "facturas" emitidas por las escuelas infantiles por no disponer de crédito presupuestario (facturas correspondientes a los meses de noviembre 2017 recibidas en 2018 y de diciembre 2018 recibidas en enero 2019). Las facturas reparadas por falta de consignación presupuestaria se han aplicado posteriormente a los presupuestos de los ejercicios 2018 y 2019, mediante aprobación de expedientes de REC.

Otras cuestiones que no afectan a la opinión

En este apartado se incluyen las incorreciones materiales en materia financiera no relacionadas con la preparación de la liquidación del presupuesto de gastos, pero incluidas en el ámbito objetivo del informe, que se han puesto de manifiesto durante el transcurso de la fiscalización realizada.

Se debe tener en cuenta que la Cuenta General no se encontraba aprobada a la fecha de emisión de este informe y, por tanto, los estados que la acompañan sobre los que se han realizado los procedimientos de auditoría tienen carácter provisional. No se pueden determinar las posibles modificaciones, reparos u observaciones que se podrían realizar a estos estados financieros antes de la aprobación de la Cuenta General por parte del Pleno Municipal.

De las incorrecciones detectadas que se exponen en el informe, las más significativas son las siguientes:

- Se realiza un uso sistemático e inadecuado de la cuenta 413 para registrar obligaciones devengadas que carecen de crédito presupuestario, hecho que, por ser contrario al régimen jurídico-presupuestario, impide que se hayan dictado los actos de reconocimiento y liquidación necesarios para su imputación al presupuesto.

  Según los registros contables del Ayuntamiento, el saldo final de esta cuenta en el ejercicio 2019 ascendía a 3.017.891,66 €, importe que se debe aumentar en 100.539,81 € por facturas abonadas con cargo a la cuenta 555 *"Pagos pendientes de aplicación"* y que no se registraron en la cuenta 413 y por otros 96.000 € por gastos de personal devengados en el ejercicio y pendientes de pago.

  Para regularizar la situación descrita se ha optado por la vía del Reconocimiento Extrajudicial de Créditos (REC). Así, se han imputado al presupuesto del ejercicio 2019, obligaciones registradas en la cuenta 413 por importe de 1.720.466,31 €, correspondientes en su totalidad a gastos devengados y pagados en ejercicios anteriores -algunos de éstos provienen del ejercicio 2006- para los que no se disponía de consignación presupuestaria. En el ejercicio 2020 se aprueba un nuevo REC por importe de 948.896,70 €, de los cuales un total de 913.351,55 € son gastos devengados sin consignación presupuestaria y pagados en ejercicios anteriores.

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

La situación descrita pone de manifiesto la insuficiencia de los créditos aprobados anualmente en el presupuesto para cumplir las funciones y realizar las actividades que el Ayuntamiento tiene encomendadas. Además, supone el incumplimiento de los principios presupuestarios. Uno de los motivos por los que se puede estar produciendo esta circunstancia es la prórroga de los presupuestos desde el ejercicio 2017.

- La cuenta 555 *"Pagos pendientes de aplicación"* su utilización, según marca la normativa contable, también debe ser excepcional y transitoria. El saldo final de la cuenta en 2019 ascendía a un total de 1.820.007,11 € (1.905.479,00€ en 2018) de los cuales un total de 1.719.467,30 € se correspondían con gastos contabilizados en la cuenta 413.

  Se ha podido comprobar que el 55% de los registros se corresponden con pagos realizados en el ejercicio 2018 y el 45% restantes son pagos con más de 10 años de antigüedad. El hecho de que existan pagos relacionados con gastos no imputados al presupuesto constituye un incumplimiento de los principios presupuestarios y del procedimiento administrativo -en la medida en la que el pago se ha realizado antes de registrar el gasto- y afecta significativamente a la imagen fiel de la cifra del remanente de tesorería.

- La Corporación dispone de un inventario de bienes, pero no se encuentra actualizado ni conciliado con los registros contables. En consecuencia, no se puede determinar la razonabilidad del importe registrado en el epígrafe de inmovilizado no financiero del balance suministrado al cierre del ejercicio 2019. Por otra parte, el Ayuntamiento no dota las correspondientes amortizaciones por los elementos del Inmovilizado. Esta incidencia afecta tanto al balance como la cuenta de resultado económico-patrimonial.

- No se registran en el pasivo del balance las deudas a largo plazo por importe de 1.050.000 € correspondiente a la adquisición de terrenos.

- La entidad no ha dotado en su balance las provisiones necesarias para cubrir las potenciales obligaciones y responsabilidades consecuencia de los litigios en curso y que tienen unas estimaciones económicas de 235.166,76 €.

- La Corporación no registra en el balance el importe de las subvenciones concedidas por otras administraciones y reconocidas en el ejercicio por un total de 5.370.982,52 €.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO

Opinión del Cumplimiento de legalidad desfavorable

Debido a la importancia de los incumplimientos que se describen a continuación, **en opinión de la Cámara de Cuentas**, las actividades desarrolladas en 2019 por el Ayuntamiento de Pizarra que han sido objeto de fiscalización no resultan conformes con el marco normativo aplicable.

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

Los **fundamentos** en los que se apoya la opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable son los siguientes:

- Las Cuentas Anuales de la Sociedades Mercantiles Municipales El Olivar de Pizarra S.L. y Urbanizadora Pizarreña S.A. (URPISA), ambas sin actividad en los últimos ejercicios, no han sido formuladas ni presentadas en el Registro Mercantil. La falta de formulación y aprobación de las cuentas de las entidades mercantiles ha impedido la consolidación con el Presupuesto del Ayuntamiento.

- La Corporación dispone del organismo autónomo Patronato de Turismo y Deportes. Los ingresos que financian su actividad proceden íntegramente de la aportación municipal. Además, el personal que presta servicio en el Patronato es personal del Ayuntamiento. Dado que la actividad desarrollada se limita a la contratación de servicios de monitores para actividades deportivas, se incumplen los principios generales de racionalización y eficiencia a los que deben estar sometidas las Administraciones Públicas (artículos 3 y 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

- Con fecha 27 de noviembre de 2017, se formaliza acuerdo transaccional con la entidad mercantil PROBISA, por el que se compromete al pago de la deuda cuya titularidad correspondía a la entidad municipal URPISA y que ascendía a un importe total de 500.000. El acuerdo, que fue formalizado por el alcalde sin que conste información al Pleno, debió ser aprobado por el órgano colegiado, en cumplimiento de los artículos 41.11 y 50 del RD 2568/1986.

  La Entidad no disponía del crédito presupuestario necesario para hacer frente a las obligaciones asumidas, motivo por el cual los pagos realizados han sido objeto de reparo suspensivo por la intervención municipal (artículo 216.2 a) del TRLRHL). Este hecho supondría causa de nulidad del acuerdo formalizado según lo establecido en el artículo 173.5 TRLHL. En todos los casos, los reparos fueron resueltos mediante decreto del alcalde, por lo que se incumple el artículo 217.2 del TRLRHL.

- Se ha incumplido la obligación establecida en el artículo 169 del TRLRHL, de presentar los presupuestos para su aprobación por parte del Pleno antes del 31 de diciembre de 2018, lo que implica la prórroga del último presupuesto aprobado. Esta misma situación se produjo en el ejercicio anterior, por lo que la Corporación lleva tres años de gestión con el mismo presupuesto (ejercicios 2017, 2018 y 2019). Por otra parte, la prórroga del presupuesto no ha sido sometida a informe previo y preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tal como establece el artículo 45.4 del RD Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

- La liquidación del Presupuesto del ejercicio 2019 incumple los plazos previstos en el artículo 191.3 del TRLRHL.

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

- En la gestión desarrollada por el Ayuntamiento de Pizarra durante el ejercicio 2019 se ha incumplido el principio de limitación cuantitativa establecido en el artículo 173.5 del TRLRHL (46 de la Ley General Presupuestaria) por haber contraído y abonado obligaciones sin contar con consignación presupuestaria. El citado artículo establece que los acuerdos, resoluciones y actos administrativos adoptados en el ejercicio y que motivan la adquisición de compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos, serían nulos de Pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar (artículos 177.1.c) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria (LGP) y 188 del TRLRHL).

- A la fecha de finalización de los trabajos de campo la Cuenta General no se encontraba formada ni aprobada por el Pleno, por lo que el Ayuntamiento incumple lo dispuesto en los artículos 208, 212.2 y 212.4 del TRLHL. Como consecuencia, tampoco ha sido rendida al Tribunal de Cuentas ni a la Cámara de Cuentas de Andalucía, incumpliendo el artículo 212.5 del TRLRHL y el artículo 11.1.b) de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas.

- Se incumple el artículo 23.1 de las BEP que establece los casos concretos en los que las fases A-D o A-D-O podrán agruparse. Se ha podido comprobar que el 100% de las operaciones registradas en los capítulos 2 y 6 del presupuesto de gastos se corresponden con la fase ADO. Este hecho dificulta el necesario control sobre el carácter limitativo de los créditos.

- Se ha detectado la existencia de acreedores que han presentado al cobro facturas por la prestación de servicios y/o suministros que no contaban con cobertura contractual o, en otros casos, que sobrepasaban los importes de adjudicación de los contratos. Es decir, en la adquisición de estos compromisos de gasto, la Entidad ha prescindido de cualquier tipo de procedimiento establecido en la normativa de contratación pública. Las cantidades facturadas que presentan esta incidencia asciende a un total de 1.330.481,19 €.

- La Entidad no ha formalizado y contabilizado de forma adecuada e independiente, según se establece en el artículo 174.5 del TRLRHL y 87 del RD 500/1990, los compromisos de gasto de carácter plurianual correspondiente a la adquisición de determinados terrenos.

- La Entidad no cumple en el ejercicio 2019 con la Regla de Gasto, según se establece en el artículo 12 de La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

- El Período Medio de Pago (PMP) supera, en todos los trimestres, el plazo máximo de 30 días naturales previsto en el artículo 33 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de creación de empleo.

- El Ayuntamiento no ha remitido a la Cámara de Cuentas de Andalucía la relación de contratos correspondiente al ejercicio 2019, por lo que se incumple lo establecido en el artículo 335 de la LCSP. También se incumple el deber de remitir la certificación negativa en relación con la formalización de convenios, establecido en el artículo 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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

- No se han realizado las funciones de control financiero permanente establecidas en los artículos 220 del TRLRHL y 29 del RD 424/2017. Como consecuencia, no se ha elaborado el Plan de Control Financiero tal como se establece el artículo 31 del RD 424/2017.

- La Entidad Local no tiene aprobada una normativa que regule la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de medios electrónicos según lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. Además, tampoco se ajusta al Esquema Nacional de Interoperabilidad al no cumplir con lo exigido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

- En el portal de transparencia del Ayuntamiento no se encuentra publicada toda la información requerida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) y por la Ley 1/2014 de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía (LTPA).

- La Corporación Municipal no tiene actualizada la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) que fue aprobada por acuerdo plenario con fecha 26 de julio de 2007.

- Ninguno de los 38 trabajadores en situación de "indefinido no fijo" contaban, a final del ejercicio 2019, con resolución judicial o administrativa para reconocer tal condición. Estos trabajadores se encuentran en una situación irregular recogida en el artículo 15.3 y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- Durante el ejercicio 2019 el Ayuntamiento dispuso de un total de 203 trabajadores temporales. El elevado número de personal temporal para el desempeño de servicios de competencia del Ayuntamiento supone dejar sin efecto el carácter restrictivo y excepcional que deberían tener las contrataciones temporales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.dos de la LGPE.

- Se mantienen las retribuciones de origen para cuatro trabajadores procedentes de un proceso de subrogación. El acuerdo de las condiciones de trabajo adoptado en su día por el Pleno respecto de estos trabajadores no hace referencia a limitación temporal, por lo que se infringe el artículo 3.3 de la Directiva 2001/23/CEE. En tales circunstancias podrían existir indicios de responsabilidad contable.

- El Pleno de la Corporación no tiene aprobado los criterios para el reparto de la productividad semestral. Los importes destinados a estas retribuciones se aprueban sin motivar los criterios que justifican su abono. No se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 5 del RD 861/1986, de 25 de abril, ya que se trata de importes fijos y lineales.

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

- El Ayuntamiento de Pizarra abona gratificaciones periódicas y fijas que contradicen el carácter variable y/o la naturaleza extraordinaria que deben tener los servicios que se retribuyen con cargo a este concepto, según lo previsto en el artículo 6.3 del RD 861/1986. Se ha detectado el abono de estas gratificaciones al titular de un puesto de trabajo sin que se haya podido disponer de soporte documental que permita conocer su valoración, motivación y adecuada autorización. En estos hechos podrían apreciarse indicios de responsabilidad contable.

- Se abonan gratificaciones a los funcionarios del cuerpo de policía local por nocturnidad, festivos, guardias y otros servicios especiales. Estos conceptos no se adecúan a la configuración legal prevista en el artículo 6 del RD 861/1986.

- El acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento prevé el "Premio de asistencia" y el "Premio a la permanencia". La naturaleza de estas gratificaciones, de acuerdo con la doctrina judicial consultada, no es asistencial sino retributiva lo que supone que se esté vulnerando el artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en relación con el artículo 23 de la LMRFP (ahora contemplados en los artículos 22 a 24 del TREBEP).

- En relación con el "Premio a la jubilación anticipada y ordinaria", la reiterada doctrina del TS considera que este tipo de ayudas suponen una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las administraciones locales que carecen de cobertura legal y vulneran los artículos 93 de la LBRL, el 153 del TRRL y el artículo 1.2 del RD 861/1986.

- El número trabajadores contratados por el Ayuntamiento a cargo de distintos programas de fomento de empleo financiados por la Junta de Andalucía, durante el ejercicio 2019, ascendió a 128, a los que se les retribuye por el importe de la subvención recibida. En la medida que estos empleados realicen funciones de contenido similar al de otros empleados municipales, su valor debería ser también similar al establecido para ellos, pues su exclusión podría considerarse contraria al principio de igualdad, así como a lo establecido en el art. 17 del ET y a la cláusula 4ª de la Directiva 99/0/CE, de 18 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

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