Cámara de Cuentas de Aragón

Ignacio Barquero Solanes

I. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Cámara de Cuentas la fiscalización externa de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público, velando para que se ajuste al ordenamiento jurídico, a los principios contables y a los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

La Cámara de Cuentas de Aragón emitió, en el ejercicio 2020, dos informes relacionados con el sector local aragonés que se encuentran accesibles tanto en la página web de la Cámara de Cuentas de Aragón (http://www.camaracuentasaragon.es), como en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón,* y a cuya lectura nos remitimos para una lectura detallada las fiscalizaciones realizadas:

- Informe de Fiscalización del Sector Público Local Aragonés. Ejercicio 2018.
- Informe de Fiscalización de la sociedad municipal Zaragoza Vivienda, S.L.U. Ejercicios 2017-2018.

Es objeto del presente documento de trabajo realizar un breve resumen de los informes en cuestión, sin que en ningún caso deba entenderse que los aspectos aquí señalados sustituyen, enfatizan, priorizan o modifican de cualquier modo las conclusiones recogidas en los mismos.

II. FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL ARAGONÉS. EJERCICIO 2018

1. Iniciativa

La Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, determina que corresponde a la Cámara, entre otras funciones, la fiscalización de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma y de sus organismos públicos y del resto de los organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que las entidades integrantes del sector público local tengan participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.

A los efectos de su fiscalización, el artículo 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, establece que las Entidades Locales deberán rendir sus cuentas a la Cámara antes del 15 de octubre del año siguiente al que correspondan las cuentas rendidas.

En virtud de lo anterior, todos los ejercicios la Cámara de Cuentas de Aragón emite un informe sobre el sector público local aragonés donde se realiza un seguimiento del censo de entidades locales aragonesas verificando la rendición de sus cuentas y analizando las principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras. En el ejercicio 2020 se emitió el informe de fiscalización sobre el sector público local aragonés del ejercicio 2018, aprobado por el Consejo en su sesión del 8 de julio de 2020 y cuyas principales conclusiones se resumen a continuación.

2. Censo de las entidades locales aragonesas

El sector público local aragonés, a 1 de enero de 2018, estaba integrado por 849 entidades principales de las que dependían 150 entidades.

		ENTES DEPENDIENTES				
ENTE PRINCIPAL	NÚMERO	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	SOCIEDADES MERCANTILES	CONSORCIOS ADSCRITOS	FUNDACIONES	TOTAL
Ayuntamiento	731	32	58	1	26	852
Entidad Local Menor	43	-	2	-	1	45
Diputación Provincial	3	3	2	1	3	16
Comarca	32	3	4	1	2	44
Mancomunidad	40	-	1	-	1	42
TOTAL	**849**	**38**	**67**	**3**	**33**	**999**

La población de los 731 municipios de Aragón, a 1 de enero de 2018, era de 1.308.728 habitantes; 22 habitantes menos que a 1 de enero de 2017. La población de Zaragoza ha aumentado en 1.942 habitantes.

Su distribución, según tramos de población, se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	% MUNICIPIOS SOBRE TOTAL	POBLACIÓN	% POBLACIÓN SOBRE TOTAL
> 100.000	1	0	668.880	51
De 10.001 a 100.000	12	2	244.696	19
De 5.001 a 10.000	11	2	83.345	6
De 1.001 a 5.000	80	11	166.302	13
De 501 a 1.000	83	11	57.263	4
De 101 a 500	332	45	77.220	6
De 1 a 100	212	29	13.022	1
TOTAL	**731**	**100 %**	**1.308.728**	**100%**

3. Rendición

Las Entidades Locales aragonesas, en cumplimiento de los artículos 212 y 223 apartados 2 y 4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y el artículo 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, deben rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón antes del 15 de octubre del año siguiente al que correspondan las cuentas rendidas.

En cuanto al procedimiento de rendición, las instrucciones de contabilidad prevén la posibilidad de que los órganos de control externo establezcan procedimientos de envío a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, si bien en todo caso ha de quedar garantizada la autenticidad, integridad y conservación de la información contable que se rinda, así como su recepción por el órgano destinatario.

En virtud de lo anterior la Cámara de Cuentas de Aragón, de acuerdo con el convenio suscrito con el Tribunal de Cuentas, aprobó la instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las Entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemático para su rendición (BOA núm. 148, de 28 de julio de 2011). Instrucción que fue modificada mediante la

Instrucción 3/2015, de 29 de diciembre, por la que se regulan la rendición telemática de la cuenta general de las entidades locales y el formato de dicha cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015 para adaptar la anterior a las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, modelos Normal y Simplificado, aprobadas por las Órdenes HAP/1781/2013 y HAP/1782/2013, de 20 de septiembre.

La remisión telemática se realiza a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es), una aplicación web para la recepción, gestión, examen y explotación de las cuentas rendidas creada por el Tribunal de Cuentas y a la que se adhirió la Cámara de Cuentas de Aragón mediante el convenio firmado por ambas instituciones el 28 de abril de 2011. De esta forma, mediante un acto único, las Entidades Locales rinden sus cuentas a ambas instituciones de control externo. Esta Plataforma ha permitido la publicación de las cuentas desde 2011 ofreciendo a los ciudadanos y a cualquier interesado un acceso sencillo y directo a la referida información a través de la página web www.rendiciondecuentas.es.

En el plazo legal (antes del 15 de octubre de 2019) 594 entidades (un 70% del censo) habían rendido su Cuenta General del año 2018 ante la Cámara de Cuentas. A 31 de diciembre de 2019, fecha de cierre de los trabajos de realización del informe, 771 entidades locales habían rendido sus cuentas (un 91% del censo).

TIPO DE ENTIDAD/ POBLACIÓN	N.º TOTAL ENTIDADES DEL CENSO	ENTES QUE RINDIERON EN PLAZO LEGAL (ANTES DEL 15/10/2019)		ENTES QUE RINDIERON AL 31/12/2019	
		NÚMERO	% SOBRE TOTAL DEL CENSO	NÚMERO	% SOBRE TOTAL DEL CENSO
Ayuntamiento	731	571	72%	681	93%
>100.000 h.	1	1	100%	1	100%
De 10.001 a 100.000	12	9	75%	12	100%
De 5.001 a 10.000	11	4	36%	8	73%
De 1.001 a 5.000	80	66	83%	77	96%
De 501 a 1.000	83	58	70%	81	98%
De 101 a 500	332	238	72%	306	92%
De 1 a100	212	149	70%	196	92%
Entidad Local Menor	43	18	42%	28	65%
Diputación Provincial	3	3	100%	3	100%
Comarca	32	22	69%	30	94%
Mancomunidad	40	26	65%	29	73%
TOTAL	849	594	70%	771	91%

El grado de cumplimiento en la rendición de la cuenta general desde el inicio de funcionamiento de la Cámara de Cuentas hasta el 31 de diciembre de 2019 es el siguiente:

Evolución de la rendición de cuentas de los años 2010 a 2018 (*)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Entidades que han rendido a 31/12/2018	847	842	846	844	842	840	838	837	771
Entidades que no rendido a 31/12/2018	22	23	21	20	15	14	15	12	78
% rendición/ censo	97%	97%	98%	98%	98%	98%	92%	91%	91%

(*) Los datos que refleja el cuadro son acumulativos de tal manera que a lo largo del ejercicio 2018 y hasta 31 de diciembre de 2018 las entidades han podido rendir cuentas de ejercicios anteriores (2010-2018).

En los cuadros siguientes se detalla el número y el porcentaje de entidades principales que presentaron sus cuentas generales en plazo y las que las presentaron fuera de plazo hasta 31 de diciembre de 2019.

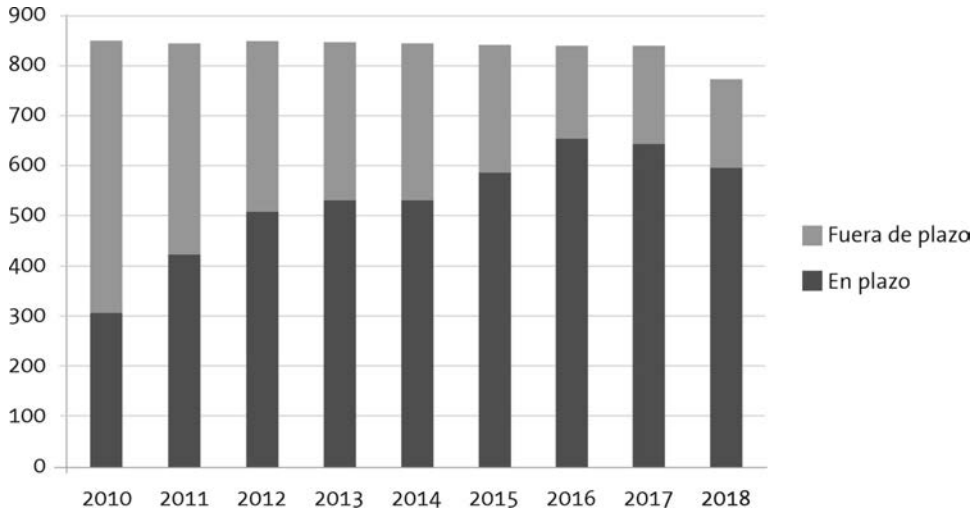
EN PLAZO (ANTES DEL 15 DE OCTUBRE)

EJERCICIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
N.º Entidades	303	421	505	531	530	586	651	643	594
Porcentaje	35%	49%	58%	61%	62%	69%	76%	76%	70%

FUERA DE PLAZO (DEL 15/10 AL 31/12/2018)

EJERCICIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
N.º Entidades	544	421	341	313	312	254	187	194	177
Porcentaje	63%	49%	39%	36%	36%	30%	22%	23%	21%

GRÁFICO 1
Evolución remisión cuenta general



Una vez recepcionadas telemáticamente las cuentas rendidas, se realizaron las comprobaciones pertinentes para verificar que cada cuenta general contenía todos los archivos relacionados en las mencionadas instrucciones efectuando un análisis de la coherencia interna de la información remitida.

4. Principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras

Para realizar el análisis de las principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras, se agregó la información contable contenida en las cuentas rendidas hasta el 31 de diciembre de 2019 con la finalidad de que este análisis englobase la mayor cantidad posible de entes, pero sin que la emisión del informe se demorase en exceso.

Este análisis agregado presentó una serie de limitaciones, ajenas a la Cámara de Cuentas, que conviene tener muy presentes para poder interpretar correctamente el mismo:

- En primer lugar, debido a los incumplimientos de la obligación legal de rendición de determinados entes, la información suministrada no era completa ya que los estados agregados no incluyeron a la totalidad de las entidades locales ni sus entes dependientes. No se pudieron incorporar los datos de aquellas entidades que no habían presentado sus cuentas el 31 de diciembre de 2019.

- La información suministrada por la Cámara de Cuentas hacía referencia a datos agregados debido a que los entes públicos no presentan sus estados consolidados, lo que hubiera requerido la eliminación de las operaciones realizadas entre el ente principal y sus dependientes.
- No se incluyeron las cuentas de las sociedades mercantiles cuya dependencia de alguna entidad local no era mayoritaria.
- Dado que las entidades locales pueden ajustar su contabilidad a distintos modelos contables (normal, básico y simplificado), se ha agregado teniendo en cuenta lo siguiente:
  - El balance de situación y la cuenta de resultados económico-patrimonial no existen en el modelo básico de cuentas, por lo que para dichos estados se agregan exclusivamente los datos de las entidades locales cuyas cuentas se ajustan a los modelos normal y simplificado.
  - Los modelos normal y simplificado de contabilidad establecen unos estados de balance de situación y cuenta de resultados no homogéneos, por lo que a efectos de presentar en este informe la información agregada se ha elaborado un estado propio.
  - Las cuentas elaboradas conforme al modelo básico de contabilidad no presentan ajustes al resultado presupuestario del ejercicio; tampoco se calcula el exceso de financiación afectada en el remanente de tesorería de dicho modelo.

A. **Ejecución del presupuesto de gastos e ingresos**

Las obligaciones reconocidas netas (ORN) o volumen de gasto presupuestario, de las entidades locales aragonesas en 2018 ascendieron a 1.874 millones de euros y los derechos reconocidos netos (DRN), o ingresos presupuestarios, a 2.044 millones de euros.

TIPO DE ENTIDAD POBLACIÓN	GASTO PRESUPUESTARIO DE 2018 (ORN) EN MILES DE EUROS	INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE 2017 (DRN) EN MILES DE EUROS
Ayuntamientos	1.479.157	1.620.948
>100.000 h.	744.348	804.328
De 10.001 a 100.000	249.323	271.002
De 5.001 a 10.000	65.309	74.437
De 1.001 a 5.000	196.326	210.413
De 501 a 1.000	74.609	85.043

TIPO DE ENTIDAD POBLACIÓN	GASTO PRESUPUESTARIO DE 2018 (ORN) EN MILES DE EUROS	INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE 2017 (DRN) EN MILES DE EUROS
De 101 a 500	116.611	163.610
De 1 a100	32.631	39.115
Entidad Local Menor	3.072	3.197
Diputación Provincial	274.278	292.805
Comarca	107.380	116.683
Mancomunidad	10.596	10.643
TOTAL	**1.874.483**	**2.044.276**

B. **Resultado presupuestario y remanente de tesorería**

En el cuadro siguiente se refleja el resultado presupuestario ajustado, el remanente de tesorería total y el remanente de tesorería para gastos generales de las entidades locales y sus organismos autónomos del ejercicio 2018.

TIPO DE ENTIDAD	RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	REMANENTE DE TESORERÍA	REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES
Ayuntamientos	173.315	610.829	391.945
>100.000 h.	55.026	138.331	28.828
De 10.001 a 100.000	30.994	129.423	77.324
De 5.001 a 10.000	18.939	49.094	35.465
De 1.001 a 5.000	31.156	120.259	97.097
De 501 a 1.000	15.501	46.950	40.573
De 101 a 500	20.412	89.856	78.442
De 1 a100	1.486	36.916	34.306
Entidad Local Menor	154	2.115	1.815
Diputación Provincial	61.309	140.605	128.661
Comarca	11.613	53.098	49.776
Mancomunidad	230	6.345	6.085
TOTAL	**246.820**	**812.992**	**578.282**

El resultado presupuestario es una magnitud que recoge en qué medida los recursos obtenidos a lo largo del ejercicio económico han sido suficientes para atender las necesidades surgidas en el mismo, calculado como diferencia entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas durante el ejercicio.

Esta magnitud ha de ajustarse en función de las desviaciones de financiación derivadas de gastos con financiación afectada y por los créditos gastados correspondientes a modificaciones presupuestarias que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería, dado que la utilización del mismo no da lugar al reconocimiento de derechos y por tanto se genera un déficit ficticio.

El remanente de tesorería constituye un indicador de liquidez; muestra a fecha cierre del ejercicio el superávit o el déficit acumulado a lo largo de distintos ejercicios.

Dicha magnitud condiciona las posibilidades de modificaciones de crédito sobre futuros presupuestos y un cálculo incorrecto puede provocar expectativas de gasto ficticias y problemas de liquidez en la tesorería.

Está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos referidos todos ellos a 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado.

El remanente de tesorería para gastos generales se determina minorando el remanente de tesorería en el importe de los derechos pendientes de cobro de difícil o imposible recaudación y en el exceso de la financiación afectada.

Además de estas magnitudes, hay que considerar la cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, cuyo saldo, aunque también representa obligaciones pendientes de pago, no se tiene en cuenta, según las reglas vigentes, para calcular el remanente de tesorería ni el resultado presupuestario; cuando supone, de hecho, una disminución en ambas magnitudes.

C. Análisis de la cuenta 413

Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto

La cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, recoge a 31 de diciembre las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para las que no se ha producido su aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma.

El saldo agregado de la cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, se refleja en el siguiente cuadro.

TIPO DE ENTIDAD	SALDO A 31/12/2018
Ayuntamientos	9.440
>100.000 h.	4.820
De 10.001 a 100.000	2.457
De 5.001 a 10.000	628
De 1.001 a 5.000	1.094
De 501 a 1.000	132
De 101 a 500	291
De 1 a100	17
Entidad Local Menor	-
Diputación Provincial	2.313
Comarca	198
Mancomunidad	44
TOTAL	**11.994**

D. **Estructura del activo y del pasivo**

La estructura del activo del balance de situación agregado a 31 de diciembre de 2018 presenta el siguiente detalle:

		ENTIDADES DEPENDIENTES		
MASAS PATRIMONIALES DEL ACTIVO	ENTIDADES PRINCIPALES	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	CONSORCIOS	TOTAL
A. Activo no corriente	**8.061.734**	**28.254**	**1.345**	**8.091.334**
I. Inmovilizado intangible	22.616	79	4	22.699
II. Inmovilizado material	7.290.497	32136	1.342	7.323.964
III. Inversiones inmobiliarias	123.880	(4.020)	-	119.861
IV. Patrimonio público del suelo	438.479	-	-	438.479
V. Inversiones financieras en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	143.138	-	-	143.138
VI. Inversiones financieras a largo plazo	42.894	69	-	42.963
VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo	229	-	-	229

MASAS PATRIMONIALES DEL ACTIVO	ENTIDADES PRINCIPALES	ENTIDADES DEPENDIENTES: ORGANISMOS AUTÓNOMOS	ENTIDADES DEPENDIENTES: CONSORCIOS	TOTAL
B. Activo corriente	1.020.790	15.902	1.209	**1.037.901**
II. Existencias	17.384	-	-	17.384
III. Deudores y otras cuentas a cobrar	345.362	8.322	207	353.891
V. Inversiones financieras a corto plazo	6.156	31	-	6.187
VI. Ajustes por periodificación	46	-	-	46
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	651.842	7.549	1.002	660.392
TOTAL ACTIVO	**9.082.524**	**44.158**	**2.554**	**9.129.236**

La estructura del pasivo del balance de situación a 31 de diciembre de 2018 presentaba el siguiente detalle:

MASAS PATRIMONIALES DEL PASIVO	ENTIDADES PRINCIPALES	ENTIDADES DEPENDIENTES: ORGANISMOS AUTÓNOMOS	ENTIDADES DEPENDIENTES: CONSORCIOS	TOTAL
A. Patrimonio neto	**7.565.747**	**37.718**	**2.274**	**7.605.739**
I. Patrimonio	3.357.594	12.269	1.503	3.371.366
II. Patrimonio generado	4.105.139	24.948	771	4.130.858
IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados	103.014	501	-	103.515
B. Pasivo no corriente	**1.038.959**	**138**	**-**	**1.039.097**
I. Provisiones a largo plazo	24.261	-	-	24.261
II. Deudas a largo plazo	813.952	98	-	814.050
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo	84.732	-	-	84.732
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo	24.316	40	-	24.356
V. Ajustes por periodificación a largo plazo	91.698	-	-	91.698

MASAS PATRIMONIALES DEL PASIVO	ENTIDADES PRINCIPALES	ENTIDADES DEPENDIENTES: ORGANISMOS AUTÓNOMOS	ENTIDADES DEPENDIENTES: CONSORCIOS	TOTAL
C. Pasivo corriente	**477.818**	**6.301**	**280**	**484.400**
I. Provisiones a corto plazo	118	-	-	118
II. Deudas a corto plazo	128.847	297	1	129.144
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo	18	-	-	18
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	345.167	6.005	280	351.451
V. Ajustes por periodificación a corto plazo	3.668	-	-	3.668
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	9.082.524	44.158	2.554	9.129.236

5. Recepción de información sobre contratación pública

La Cámara de Cuentas de Aragón dictó la Instrucción 2/2016, de 7 de junio, relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público de Aragón y a los medios telemáticos para su remisión a la Cámara de Cuentas de Aragón (BOA de 16/06/2016).

En 2018 la Cámara de Cuentas de Aragón dictó la Instrucción 1/2018, de 5 de julio, relativa a la remisión telemática a la Cámara de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades y entes del sector público local aragonés, al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Dicha remisión se realiza a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, tanto las relaciones anuales de los contratos celebrados como los extractos de los expedientes de contratación y las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos.

Con ello se trata de evitar duplicidades en el cumplimiento de estas obligaciones y facilitar su cumplimiento, de manera que la información sobre contratos incorporada en la Plataforma se considera presentada ante el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Aragón.

En cumplimiento de lo anterior, se remitieron a la Cámara de Cuentas de Aragón 591 relaciones anuales y 138 certificaciones negativas detallando la formalización de 27.604 contratos, de los que 26.050 fueron menores.

6. Recepción de información sobre convenios

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público (LRJSP), incluye en el capítulo VI de su título preliminar la regulación sobre convenios y establece en su artículo 53 la obligación de las entidades del Sector Público de remitir electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, cualquier convenio cuyos compromisos económicos superen los 600.000 euros dentro de los tres meses siguientes a su suscripción.

Igualmente se comunicarán las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteraciones de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados. A tal efecto, la Cámara de Cuentas de Aragón dictó la Instrucción 1/2017, de 9 de mayo, relativa al suministro de información sobre convenios (BOA de 29/05/2017), la cual dispone, que las entidades del sector público aragonés remitirán, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, tanto las relaciones de los convenios formalizados como la documentación relativa a los celebrados de importe superior a los 600.000 euros.

En cumplimiento de lo anterior, 332 entidades remitieron a la Cámara de Cuentas de Aragón una relación de 456 convenios formalizados.

III. FISCALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD MUNICIPAL ZARAGOZA VIVIENDA, S.L.U. EJERCICIOS 2017-2018 SOBRE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA

El objeto social de Zaragoza Vivienda, S.L.U., cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza, es lograr una mayor eficacia en la acción municipal del fomento de la rehabilitación urbana, de la vivienda y otras edificaciones y urbanizaciones del suelo, para lograr una revitalización integral de zonas urbanas degradadas, así como la reducción consiguiente de los precios de venta y arrendamiento de los solares edificables y de las edificaciones resultantes.

La sociedad tiene la condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Zaragoza para la realización de su objeto social y la ejecución de los encargos que le sean efectuados

El Ayuntamiento aporta anualmente los recursos necesarios para el ejercicio de su actividad y de los encargos que le realiza. En los ejercicios 2017 y 2018

fiscalizados, el Ayuntamiento aportó un total de 13,4 y 15,2 millones de euros, respectivamente.

1. Introducción

El programa anual de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón para 2020 incluía la fiscalización de la gestión económica de la Sociedad Municipal, S.L.U., correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018, de acuerdo con las prioridades marcadas por las Cortes de Aragón.

Los objetivos generales de la fiscalización de la sociedad municipal Zaragoza Vivienda S.L.U. fueron los siguientes:

- Analizar la situación económico-financiera de la sociedad mercantil a partir de sus cuentas anuales de los ejercicios 2017 y 2018 y de los informes de auditoría correspondientes.
- Determinar si la prestación de los servicios mediante una sociedad interpuesta está justificada. Se analizaron todas las transacciones entre partes vinculadas (Ayuntamiento de Zaragoza y sociedad) de 2017 y 2018, tanto derivadas de la necesidad de financiación como para la prestación de los servicios por cuenta del Ayuntamiento y la justificación de los costes trasladados al Ayuntamiento.
- Realizar una fiscalización operativa o de gestión del alquiler del parque de viviendas, locales, garajes y trasteros. A partir de las bases de datos facilitadas por ZV se analizó el procedimiento de acceso de los inquilinos a la bolsa de alquiler, la procedencia de los inmuebles (propios o cedidos por terceros), las principales características de los activos gestionados (superficie, localización, antigüedad, ascensor, n.º habitaciones…), del arrendatario (edad, n.º miembros familia, ingresos medios…) y la gestión de cobro (ayudas al alquiler, morosidad…).
- Realizar una fiscalización del cumplimiento de la legalidad en materia de personal, subvenciones, contratación y encomiendas de gestión.

Para lograr los anteriores objetivos se realizó una fiscalización operativa o de gestión y una fiscalización de legalidad:

- Fiscalización operativa o de gestión: para determinar si las actuaciones y programas públicos se gestionan de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- Fiscalización de cumplimiento de la legalidad, para evaluar la adecuación al ordenamiento jurídico vigente de la actividad económico-financiera de

las entidades fiscalizadas. Se realizó una evaluación del programa de vivienda social en alquiler gestionado por la sociedad municipal.

A. **Actividad de inversión**

La sociedad redactó un plan de inversiones para el periodo 2018-2023, con una inversión prevista de 72 millones de euros para la construcción de 308 viviendas "cero emisiones" destinadas al alquiler y la rehabilitación energética de 842 viviendas del parque de vivienda propia. Además, contemplaba un plan de fomento a la rehabilitación de 3.125 viviendas privadas mediante subvenciones, con una inversión privada generada de 62 millones.

Los retrasos en la ejecución de las inversiones presupuestadas y de los encargos de ejecución generaron importantes saldos de tesorería de 9,7 y 12,7 millones de euros, en 2017 y 2018 respectivamente. Solo el 30% de las transferencias de capital recibidas se ejecutaron en el año, demorándose la ejecución completa hasta 4 ó 5 ejercicios posteriores a su reconocimiento

B. **Coste efectivo de los servicios prestados por la sociedad**

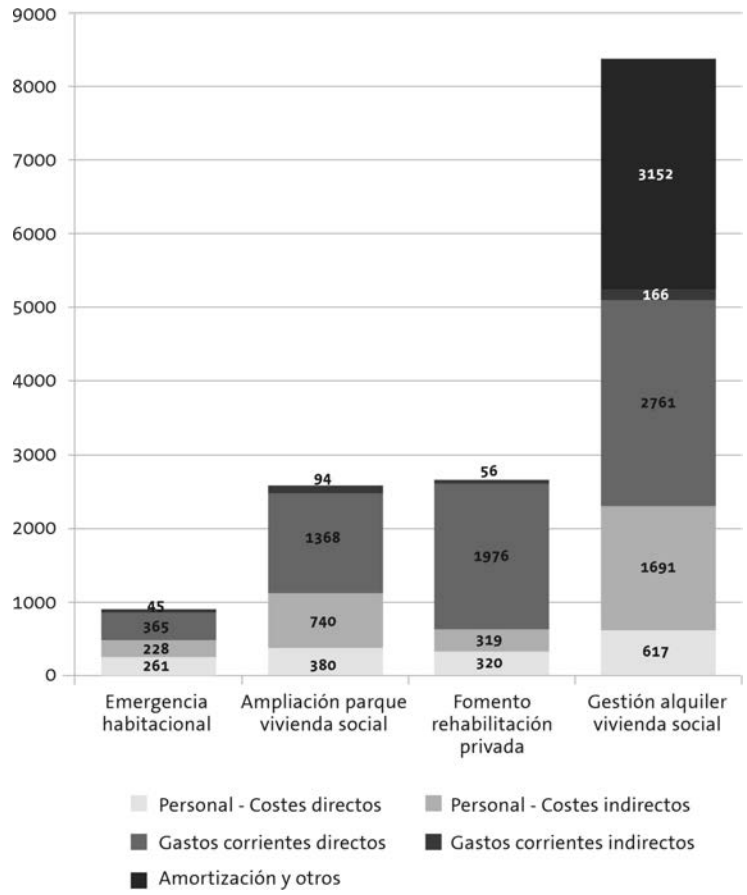
El artículo 116 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece la obligación para las entidades locales de calcular el coste efectivo de los servicios prestados y su comunicación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A tal fin, la sociedad, ha clasificado su actividad en 4 subactividades:

- Actividad 1: se realizaron 356 mediaciones de emergencia (70 de hipotecas y 286 de alquiler), con un coste de cada expediente de mediación de 2.527 euros.
- Actividad 2: se gestionaron 624 expedientes de cesión de vivienda en alquiler (de los cuales se cerraron 150), lo que hace un coste unitario de 2.759 € por expediente.
- Actividad 3: se tramitaron 1.894 solicitudes de ayuda a la rehabilitación de vivienda privada, lo que hace un coste unitario de 456 euros por solicitud presentada y una ayuda media de 4.057 euros por subvención concedida.
- Actividad 4: se gestionaron un total de 2.518 viviendas y locales en alquiler, lo que hace un coste unitario de 3.635 euros por inmueble gestionado.

De la revisión efectuada por la Cámara de Cuentas sobre el cálculo de 2018 se desprenden las siguientes incidencias:

- La sociedad no tiene implantada una contabilidad analítica que permita obtener directamente los costes de cada una de las actividades. Los costes directos imputados a cada actividad se obtienen a partir de la cuenta de pérdidas y ganancias y el resto de costes (indirectos) se reparten en función del peso de los costes directos de personal.



- La forma de cálculo de los costes de personal sobrevalora los costes directos. Los costes directos de personal no se obtienen de la nómina real de los trabajadores adscritos a una actividad concreta, sino que se calculan a partir del coste medio de personal (47.463 euros por trabajador equivalente a tiempo completo). Este importe es el resultado de dividir los costes

totales de personal (incluidos los gastos de seguridad social y otros gastos sociales) entre los 96 trabajadores equivalentes a tiempo completo en 2018.

- Destaca el elevado número de trabajadores indirectos (62,8 trabajadores equivalentes a tiempo completo de las áreas de Gerencia, Jurídica, Información y organización, Patrimonio y parte de Proyectos y Obras), que impactan principalmente en el coste de la actividad 4. Así, en la actividad 4 se imputan 13 trabajadores directos (solo 9 trabajadores sociales) y 35,4 trabajadores indirectos.
- Existe un riesgo de comisión de errores al traspasar manualmente los datos de la cuenta de resultados a la hoja de cálculo. De hecho, en 2018 el gasto corriente de la actividad 2 está sobrevalorado en 767 miles de euros y el gasto corriente de la actividad 4 infravalorado en ese mismo importe.
- El gasto de amortización se lleva íntegramente a la actividad 4, en lugar de repartir la amortización de bienes comunes (sede, equipos informáticos, etc.) entre el resto de actividades en función de algún criterio de reparto.
- No se incluye información sobre los ingresos finalistas: ingresos por recibos de alquiler (actividad 4), imputación de subvenciones a la rehabilitación (actividad 3), imputación de subvenciones a la ampliación del parque de vivienda y proyectos europeos (actividad 2).

C. **Revisión de las bases de datos de viviendas, inquilinos, recibos de alquiler y ayudas**

Al cierre de 2018 la sociedad gestionaba un total de 4.543 inmuebles (2.385 viviendas, 133 locales, 936 trasteros y 1.089 plazas de garaje). De ellos, el 25% (1.135 inmuebles) han sido cedidos por particulares y entidades financieras, gracias a los programas de captación de vivienda vacía (como «Zaragoza alquila» o «Alegra tu vivienda»), que permitieron acceder a otros barrios de la ciudad, evitando el efecto «gueto» de la vivienda social, además de aumentar el parque de vivienda social en alquiler con inmuebles que, de otra manera, estarían deshabitados.

La sociedad disponía de varias bases de datos independientes (de inmuebles, de mantenimiento y conservación de los mismos, de adjudicación de vivienda, de seguimiento de inquilinos, de gestión de los recibos de alquiler y otros programas específicos), que no están interconectadas entre sí.

De la revisión de las bases de datos y de los procedimientos de acceso a la vivienda y de cobro de los recibos de alquiler se desprenden las siguientes incidencias:

- La aplicación informática de ZV que gestiona las bases de datos estaba obsoleta y obligaba a realizar muchas operaciones manualmente, con el consiguiente riesgo de error e ineficiencia.
- A 31 de diciembre de 2018, existía una lista de espera de 3.261 solicitantes de vivienda. El plazo de asignación de vivienda es superior a un año en el 33% de las solicitudes (630 solicitudes de 2017, 428 de 2016 y 12 de 2015). El proceso de asignación de viviendas no es automático, sino que lo realizan los trabajadores sociales en función de las viviendas disponibles comunicadas semanalmente por el departamento de patrimonio (las bases de datos de unos departamentos y otros no están interconectadas). La asignación de vivienda a los solicitantes se realiza por orden de antigüedad, hasta encontrar a una unidad familiar adecuada a las características de la vivienda disponible.
- En 29 viviendas no existían datos sobre ingresos de la unidad de convivencia. No consta ninguna penalización por incumplir la obligación de comunicación de su situación económica ni se efectúan cruces de información con la Agencia Tributaria para detectar posibles fraudes.
- Se identificaron 53 unidades de convivencia en las que los ingresos superaban el límite de 3 veces el IPREM que, a priori, no cumplen con el requisito para ser beneficiario de una vivienda en alquiler. Existe causa justificada en todos ellos.
- La morosidad representa el 3,53% de los recibos emitidos, gracias a la línea de ayudas directas al alquiler (que minora el importe del alquiler en función de los ingresos del inquilino). Se considera adecuada la provisión por insolvencias, que cubre el importe de los recibos impagados con una antigüedad de más de 6 meses.
- La sociedad tiene establecido un protocolo de actuación en el caso de morosidad. Cada trabajador social tiene asignados unos expedientes a los que realiza un seguimiento basado en el conocimiento de la unidad familiar y en las condiciones económicas de la familia. Al cierre del ejercicio 2018, los alquileres pendientes de cobro ascendían a 996.356 euros (de los que 197.351 euros corresponden al ejercicio 2018 y el resto a los ejercicios 2011 a 2017). Del análisis efectuado por la Cámara de Cuentas, se

ha comprobado que existen 83 expedientes para los que no se ha realizado ninguna intervención por parte de los trabajadores sociales para lograr el pago de la deuda (37.807 euros en total y una antigüedad de la deuda que se remonta a 2014 en algunos casos).

- Al cierre del 2018 existían 38 procedimientos judiciales de desahucio por falta de pago, con un volumen de deuda acumulada de 169.964,48 euros y una antigüedad desde 2012.

2. Conclusiones de la fiscalización de legalidad

A. Personal

Los incumplimientos de legalidad detectados por la Cámara de Cuentas del área de personal fueron los siguientes:

- La sociedad no contaba con un documento completo que describiera las principales características de los puestos de trabajo, de la plantilla aprobada y ocupada: descripción del puesto, grupo de clasificación, sistema de provisión y retribución.
- De los 102 trabajadores a 31/12/2018, solo 79 ocupaban puestos incluidos en un documento denominado «plantilla», que se remite anualmente al Ayuntamiento de Zaragoza previamente a la aprobación del presupuesto, y que contiene una información limitada (denominación, grupo y nivel). Los restantes 23 trabajadores ocupan puestos fuera de plantilla.
- Se constató una elevada tasa de temporalidad (42% en 2017 y 49% en 2018). Algunos contratos temporales superaban el plazo máximo previsto legalmente, lo que llevó a que 9 trabajadores obtuvieran la condición de personal indefinido no fijo (3 de ellos mediante sentencia judicial y, el resto, reconocida de oficio antes de las limitaciones impuestas por las LPGE de 2017 y 2018).

  Al cierre de 2018 existían otros 11 trabajadores temporales con una antigüedad superior a 3 años y otros 12 trabajadores más al cierre de los trabajos de campo (julio de 2020).
- A fecha de aprobación del informe, la sociedad no había llevado a cabo los procesos de estabilización impuestos por la DA 29.ª LGPE 2018 para ofertar las plazas de naturaleza estructural que se encontrasen ocupadas por personal temporal, garantizando los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, cuyo plazo finalizaba el 31 de diciembre de 2020.

- En la prueba de nóminas se comprobó que el seguro de vida a favor de los empleados no se incluía como retribución en especie, con el consiguiente incumplimiento en las retenciones de IRPF.

  Existían dos complementos (plus de disponibilidad flexible y complemento de productividad) que no estaban regulados en el convenio colectivo del Ayuntamiento al que está adherido la sociedad. Fueron reconocidos por el Director Gerente entre los años 1998 y 2009.

- Las convocatorias de contratación no incluyeron el baremo y las reglas de valoración de los criterios de selección ni la composición del órgano de selección, incumpliendo los principios de transparencia y objetividad en la selección de los empleados (art. 55 LEBEP).

- Los contratos temporales de obra y servicio no identificaban claramente el trabajo concreto que lo distinga de la actividad normal de la sociedad, incumpliendo el art. 2 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

  El objeto de los contratos de obra y servicio revisados era dar cumplimiento al Plan de Inversiones, un plan de 6 años de duración, cuando el plazo legal máximo es de 3 años.

  Además, estos contratos deben responder a una actividad independiente, con autonomía y sustantividad propia con respecto a la principal de la empresa para no incurrir en fraude de ley.

- En los ejercicios fiscalizados, 4 contratos de obra y servicio se transformaron en contratos de interinidad, con las siguientes incidencias:

  - No existía acuerdo motivado del órgano competente justificando la necesidad de creación de estos puestos en la estructura de la sociedad, más allá de normalizar la relación laboral con cuatro trabajadores que se encontraban en una situación irregular (contratos de obra o servicio de una antigüedad entre 7 y 13 años). Tampoco se ha acreditado la comunicación al Comité de Empresa de la decisión de llevar a cabo las transformaciones de estos contratos.

  - No se justificaban en el expediente las razones por las que el procedimiento de transformación de esos contratos no se ajusta a los principios del artículo 55 LEBEP (publicidad de la convocatoria, transparencia, imparcialidad, independencia y objetividad). Tampoco se justifica en la transformación del contrato de obra o servicio en contrato relevo.

B. **Contratación**

Los principales incumplimientos de legalidad que se detectaron en la revisión de la actividad contractual realizada por la sociedad Zaragoza Vivienda, S.L.U., fueron los siguientes:

- Publicidad y transparencia: en el ejercicio 2017, la sociedad no publicó las licitaciones de sus contratos y los resultados de su adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (regulada en el artículo 334 TRLCSP), incumpliendo la obligación de publicidad establecida en la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. A partir de marzo de 2018 se corrigió este incumplimiento.
- Gasto sin contrato: se identificaron 10 acreedores cuyo gasto superaba los umbrales del contrato menor sin que se hubiera tramitado el correspondiente expediente de contratación (2,75 millones de euros de gasto acumulado en los ejercicios 2017 y 2018). En la mayoría de los casos se trataba de contratos de servicios formalizados en ejercicios anteriores cuyo plazo de ejecución, incluidas las prórrogas, había finalizado sin haber iniciado la sociedad un nuevo procedimiento de contratación y que se han seguido ejecutando, en la mayor parte de los casos, por los mismos adjudicatarios.
- Ejecución superior al importe adjudicado: se identificaron dos contratos plurianuales (2017-2020, con prórroga de 2 años más) en los que la ejecución superaba el importe de adjudicación. A fecha de finalización del trabajo de campo, el importe acumulado y los porcentajes ejecutados eran los siguientes:

C. **Subvenciones**

La fiscalización se centró en la revisión de 14 expedientes de la línea de ayudas a la rehabilitación de vivienda privada, concedidas mediante concurrencia competitiva y de 19 expedientes de la línea de ayudas al pago del recibo de alquiler de vivienda concedidas de forma directa.

	IMPORTE ADJUDICACIÓN	IMPORTE EJECUTADO	%
ADJUDICATARIO 1	3.504.160	6.666.873	190%
ADJUDICATARIO 2	2.178.000	2.350.660	108%

Las principales incidencias detectadas en la línea de ayudas a la rehabilitación de vivienda privada fueron las siguientes:

- Las bases reguladoras de ambas convocatorias han sido aprobadas por acuerdo del Consejo de Administración de ZV, cuando deberían haberse aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza.
- La redacción de las bases reguladoras debe realizarla la administración competente (art. 17 LGS), que en el caso de las Corporaciones Locales se realizará «en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones» (art. 17.2 LGS).
- El Consejo de Administración de Zaragoza Vivienda es el que resuelve la concesión o denegación de las ayudas, que puede ser recurrida en el plazo de quince días desde su notificación ante el Concejal Delegado de Vivienda, como órgano tutelante de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

  Los recursos administrativos están regulados en los artículos 112 y ss. de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y entre los mismos no existe un recurso ante el órgano administrativo de tutela de una sociedad mercantil pública.
- El informe de valoración de las solicitudes, que constituye la base de la propuesta de resolución, lo aprobaba el Jefe del Área de Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación Residencial, incumpliendo los artículos 21 LSA, y 20.5 de la OGS del Ayuntamiento de Zaragoza que exigen la intervención de una comisión de valoración formada por al menos tres miembros

Las principales incidencias detectadas en la línea de ayudas al pago del recibo del alquiler de vivienda fueron las siguientes:

- Las bases reguladoras, aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, establecen que los reintegros de la ayuda serán resueltos por el Director Gerente, previo informe a propuesta de la Jefa de Gestión Social y Alquileres. Dicha resolución podrá recurrirse ante el Consejo de Administración de Zaragoza Vivienda.

  El reintegro es un acto materialmente administrativo que debería ser aprobado por el Ayuntamiento (aunque la propuesta la realice la sociedad) y, como tal, sujeto al sistema de recursos administrativos. Por lo tanto, no se considera correcto que la competencia para exigir reintegros se atribuya

al Director Gerente de la Sociedad ni que la resolución de los recursos frente a los reintegros corresponda al Consejo de Administración de Zaragoza Vivienda

- Se detectó la existencia de 139 viviendas que tenían un régimen especial no previsto en las bases reguladoras, recibiendo una ayuda denominada «ayuda compensatoria». Se trataba de viviendas por las que se pagaba una renta inferior al precio acordado por el Consejo de Administración (3,75€/m2). No existía una resolución de concesión para estas ayudas ni se publicaban en el portal de transparencia.