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 por 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 2022, tres 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 general del Sector Público Local Aragonés, ejercicio 2020.
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Huesca, ejercicio 2020.
- Informe de fiscalización de la contratación del Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2020.

II. FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL ARAGONÉS. EJERCICIO 2020

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.

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 2022 se emitió el informe de fiscalización sobre el sector público local aragonés del ejercicio 2020, aprobado por el Consejo en su sesión del 14 de julio de 2022 y cuyas principales conclusiones se resumen a continuación.

2. Censo de las entidades locales aragonesas

El sector público local aragonés, en el ejercicio 2020 estaba integrado por 850 entidades principales de las que dependían 142 entidades.

ente principal	número	entes dependientes				total
		Organismos Autónomos	Sociedades mercantiles	Consorcios adscritos	Fundaciones	
Ayuntamiento	731	31	57	1	24	844
Entidad Local Menor	43	-	2	-	-	45
Diputación Provincial	3	3	6	1	3	16
Comarca	33	3	4	2	2	45
Mancomunidad	40	-	1	-	1	42
Total	850	37	71	4	30	992

La población de los 731 municipios de Aragón, a 1 de enero de 2020, era de 1.329.391 habitantes; 10.100 habitantes más que a 1 de enero de 2019. La provincia de Zaragoza ha aumentado su población en 7.835 habitantes, registrándose el principal incremento de la población en el municipio de Zaragoza en 6.880 habitantes; la provincia de Huesca ha aumentado su población en 2.226 habitantes y la provincia de Teruel ha aumentado su población en 39 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	681.877	51
De 10.001 a 100.000	13	2	259.259	20
De 5.001 a 10.000	10	1	75.162	6
De 1.001 a 5.000	79	11	166.646	13
De 501 a 1.000	83	11	57.277	4
De 101 a 500	327	45	75.782	6
De 1 a 100	218	30	13.388	1
Total	731	100 %	1.329.391	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.

La regla 2 de la de la Instrucción 1/2020, de 9 de enero, de la Cámara de Cuentas de Aragón, 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 2019, establece que la cuenta general será rendida a la Cámara de Cuentas de Aragón por los cuentadantes exclusivamente a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

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.

El número de entidades locales que habían presentado las cuentas generales correspondientes al ejercicio 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, fecha de cierre de los trabajos, asciende a 792, lo que representa un 93,18 % del censo.

Tipo de entidad / Población	Total entidades del censo	Entes que rindieron en plazo legal (antes del 15/10/2021)		Entes que rindieron al 31/12/2021	
		Entidades	% sobre censo	Entidades	% sobre censo
Ayuntamiento	733	558	76%	708	97%
>100.000 h.	1	1	100%	1	100%
De 10.001 a 100.000	13	9	69%	13	100%
De 5.001 a 10.000	10	7	70%	10	100%
De 1.001 a 5.000	79	68	86%	78	99%
De 501 a 1.000	83	68	82%	82	99%
De 101 a 500	327	246	75%	312	95%
De 1 a100	218	159	73%	203	93%
Entidad Local Menor	43	23	53%	28	65%
Diputación Provincial	3	2	67%	3	100%
Comarca	33	22	67%	32	97%
Mancomunidad	40	23	58%	30	75%
Total	850	628	74%	792	93%

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 2021 es el siguiente:

Evolución de la rendición de cuentas de los años 2010 a 2020(*)

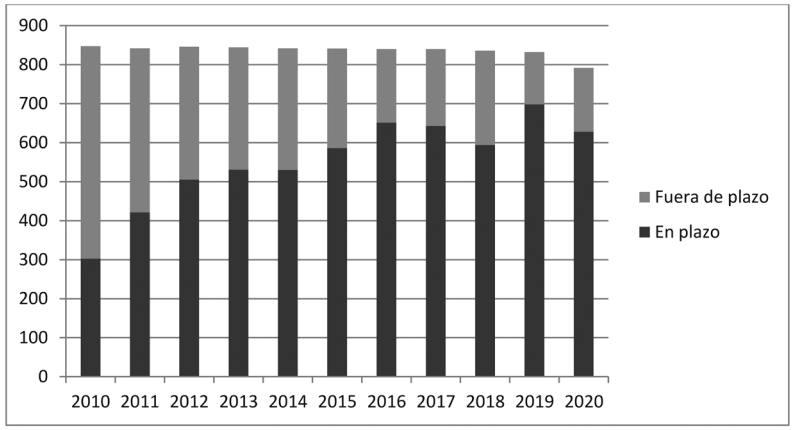
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Entidades que han rendido a 31/12/2021	847	842	846	844	842	841	840	840	836	832	792
Entidades que no rendido a 31/12/2021	22	23	21	20	15	13	13	9	13	18	58
% rendición/ censo	97%	97%	98%	98%	98%	98%	98%	99%	98%	98%	93%

(*) Los datos que refleja el cuadro son acumulativos de tal manera que a lo largo del ejercicio 2021 y hasta 31 de diciembre de 2021 las entidades han podido rendir cuentas de ejercicios anteriores (2010-2019).

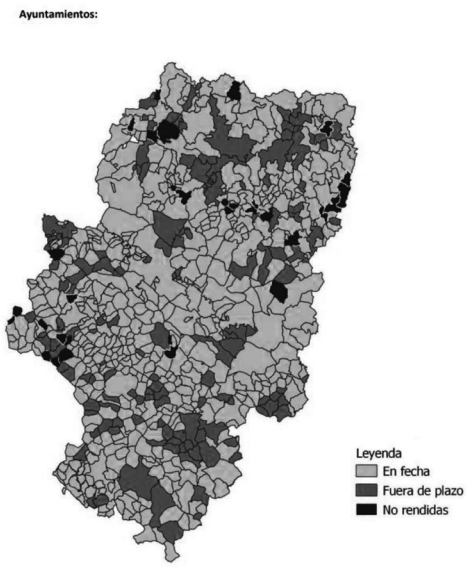
En los cuadros siguientes se detalla el número y el porcentaje de entidades principales que presentaron sus cuentas generales en plazo y las que las presentaron fuera de plazo hasta 31 de diciembre de 2021.

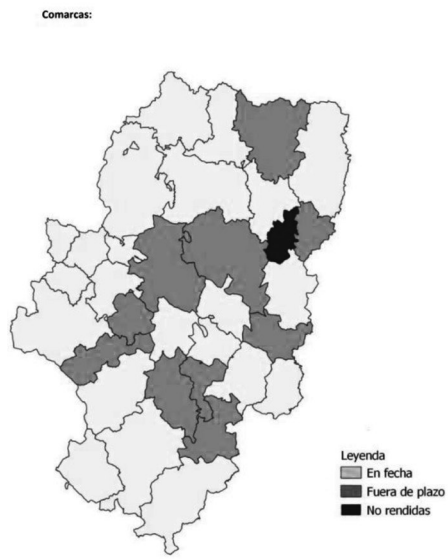
	En plazo (antes del 15 de octubre)									En plazo antes del 22/01/2021	En plazo antes del 15/10/2021
Ejercicio	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Nº entidades	303	421	505	531	530	586	651	643	594	698	628
Porcentaje %	35%	49%	58%	61%	62%	69%	76%	76%	70%	82%	74%

	Fuera de plazo (del 15/10 al 31/12/2017)									Del 22/01 al 31/03/2021	Del 15/10 al 31/12/2021
Ejercicio	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Nº entidades	544	421	341	313	312	255	187	194	242	134	164
Porcentaje %	63%	49%	39%	36%	36%	30%	22%	23%	29%	16%	19%



Los dos mapas que se presentan a continuación reflejan la presentación de las cuentas (en plazo, entre la fecha final del plazo y el 31 de diciembre de 2021) y las cuentas no presentadas por los Ayuntamientos y las Comarcas:





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 2021 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.

A efectos interpretativos, en este apartado debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Los estados agregados no reflejan el volumen total del sector público local aragonés al no incluir la totalidad de las Entidades Locales ni sus entes dependientes, ya que no se han agregado los datos de aquellas entidades que no habían presentado sus cuentas a 31/12/2021.
- 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.
- Los datos que se presentan no son consolidados, lo que hubiera requerido la eliminación de operaciones recíprocas entre el ente principal y sus dependientes.
- No se incluyen las cuentas de las sociedades mercantiles cuya dependencia de alguna entidad local no era mayoritaria.
- En el análisis comparativo entre ejercicios de los estados agregados presupuestarios se tienen en cuenta los datos de las Entidades Locales que han presentado cuentas de los ejercicios 2019 y 2020 (en este último hasta el 31 de diciembre de 2021), por lo que las cifras pueden no ser coincidentes con las contenidas en informes de años anteriores.

2.4.1. Ejecución del presupuesto de gastos e ingresos

Las obligaciones reconocidas netas (ORN) o volumen de gasto presupuestario, de las entidades locales aragonesas en 2020 ascendieron a 1.978 millones de euros y los derechos reconocidos netos (DRN), o ingresos presupuestarios, a 2.031 millones de euros.

Tipo entidad	Gastos presupuestarios de 2020 (ORN) en miles de euros	Ingresos presupuestarios de 2020 (DRN) en miles de euros
Ayuntamientos	1.579.607	1.589.158
> 100.000	831.612	769.226
De 10.001 a 100.000	247.901	262.519
De 5.001 a 10.000	80.006	91.192
De 1.001 a 5.000	195.504	210.554
De 501 a 1.000	70.398	79.996
De 101 a 500	117.963	133.568
De 1 a 100	36.223	42.103
Entidades Locales Menores	3.130	3.386
Diputación Provincial	265.524	301.291
Comarcas	118.159	124.695
Mancomunidades	12.180	13.270
Total	1.978.600	2.031.800

Capítulo	Gasto presupuestario (ORN) en miles de euros	
	2020	2019
Cap. 1 – Gastos de personal	650.930	635.969
Cap. 2 – Gastos corrientes en bienes y servicios	695.043	650.917
Cap. 3 – Gastos financieros	17.920	15.152
Cap. 4 – Transferencias corrientes	228.843	206.809
Cap. 6 – Inversiones reales	216.875	246.266
Cap. 7 – Transferencias de capital	78.790	83.329
Cap. 8 – Activos financieros	23.881	12.433
Cap. 9 – Pasivos financieros	66.318	130.455
Total	1.978.600	1.981.329

Capítulo	Ingresos presupuestarios (DRN) en miles de euros	
	2020	2019
Cap. 1 – Impuestos directos	580.760	611.196
Cap. 2 – Impuestos indirectos	78.301	94.669
Cap. 3 – Tasas, precios públicos y otros ingresos	278.567	317.638
Cap. 4 – Transferencias corrientes	912.235	905.285
Cap. 5 – Ingresos patrimoniales	43.792	48.935
Cap. 6 – Inversiones reales	4.022	7.755

Capítulo	Ingresos presupuestarios (DRN) en miles de euros	
	2020	2019
Cap. 7 – Transferencias de capital	96.869	103.584
Cap. 8 – Activos financieros	1.570	1.488
Cap. 9 – Pasivos financieros	35.684	12.043
Total	2.031.800	2.102.593

2.4.2. 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 2020.

Tipo de entidad	Resultado presupuestario ajustado	Remanente de tesorería	Remanente de tesorería para gastos generales
Ayuntamiento	101.348	697.116	504.466
>100.000 h.	(22.773)	71.540	(7.061)
De 10.001 a 100.000	29.485	165.508	106.899
De 5.001 a 10.000	20.920	78.996	60.581
De 1.001 a 5.000	32.029	149.302	125.345
De 501 a 1.000	13.481	65.140	57.584
De 101 a 500	21.634	120.623	108.595
De 1 a100	6.572	55.007	52.523
Entidad Local Menor	368	2.370	1.989
Diputación Provincial	76.339	166.790	190.247
Comarca	9.607	58.172	62.355
Mancomunidad	1.219	8.467	8.449
Total	188.881	976.483	767.506

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 corres-

pondientes 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 devengadas, 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.

2.4.3. Análisis de la cuenta 413, Acreedores por operaciones devengadas

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 31/12/2020
Ayuntamiento	13.839
>100.000 h.	8.945
De 10.001 a 100.000	1.946
De 5.001 a 10.000	1.149
De 1.001 a 5.000	1.235
De 501 a 1.000	131

Tipo de entidad	Saldo a 31/12/2020
De 101 a 500	366
De 1 a100	67
Entidad Local Menor	2
Diputación Provincial	5.548
Comarca	348
Mancomunidad	11
Total	19.748

2.4.2. Estructura del activo y del pasivo

La estructura del activo del balance de situación agregado a 31 de diciembre de 2020 presenta el siguiente detalle:

Masas patrimoniales del activo	Entidades principales	Entidades dependientes		Total
		Organismos autónomos	Consorcios	
A. Activo no corriente	8.455.770	29.714	2.167	8.487.651
I. Inmovilizado intangible	28.470	114	4	28.588
II. Inmovilizado material	7.787.679	33.617	1.860	7.823.156
III. Inversiones inmobiliarias	128.651	(4.020)	303	124.844
IV. Patrimonio público del suelo	402.262	-	-	402.262
V. Inversiones financieras en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	43.801	-	-	43.801
VI. Inversiones financieras a largo plazo	64.780	3	-	64.783
VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo	217	-	-	217
B. Activo corriente	1.240.486	14.063	2.081	1.256.630
I. Activos en estado de venta	-		-	-
II. Existencias	16.277		-	16.277
III. Deudores y otras cuentas a cobrar	360.732	6.217	330	367.279
V. Inversiones financieras a corto plazo	5.568	(165)	-	5.403
VI. Ajustes por periodificación	56	-	-	56
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	857.853	8.011	1.751	867.615
Total activo	9.696.853	43.777	4.248	9.744.281

La estructura del pasivo del balance de situación a 31 de diciembre de 2020 presentaba el siguiente detalle:

Masas patrimoniales del pasivo	Entidades principales	Entidades dependientes		Total
		Organismos autónomos	Consorcios	
A. Patrimonio neto	8.250.794	38.479	3.931	8.293.204
I. Patrimonio	4.851.546	14.889	1.707	4.868.142
II. Patrimonio generado	3.343.173	23.181	2.224	3.267.578
IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados	157.075	409	-	157.484
B. Pasivo no corriente	907.863	524	-	908.387
I. Provisiones a largo plazo	24.487	-	-	24.487
II. Deudas a largo plazo	675.025	25	-	675.050
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	31.921	499	-	32.420
V. Ajustes por periodificación a largo plazo	91.698	-	-	91.698
C. Pasivo corriente	537.552	4.773	317	542.642
I. Provisiones a corto plazo	355	-	-	355
II. Deudas a corto plazo	128.292	454	2	128.748
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo	7	-	-	7
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	45.230	4.319	315	409.864
V. Ajustes por periodificación a corto plazo	3.668	-	-	3.668
Total patrimonio neto y pasivo	9.696.209	43.776	4.248	9.744.233

5. Cumplimiento de la obligación de remisión de información sobre contratación pública

El artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), regula la obligación de remisión de la información contractual al Tribunal de Cuentas u Órgano externo de fiscalización correspondiente de la Comunidad Autónoma (OCEX) por las entidades pertenecientes al sector público, introduciendo algunos cambios respecto de la legislación anterior.

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, prorrogas 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 675 relaciones anuales y 108 certificaciones negativas. Las principales conclusiones obtenidas de la información rendida son las siguientes:

- Se formalizaron 36.259 contratos, de los que 34.811 fueron menores (el 96 %). El importe de adjudicación de los contratos ascendió a 230.133 miles de euros, correspondiendo 81.498 miles de euros a los contratos menores
- Los tipos de contratos más utilizados por las entidades locales son: en contratos menores, los de suministros (16.670), y en el resto de los contratos, los de obras (508).
- Por importe adjudicado, los contratos de obras son los más elevados. En contratación menor representan el 53,67% del total y en el resto de los contratos un 47,79 % del total.

El procedimiento abierto se ha utilizado para adjudicar el 80,11 % del total de los contratos celebrados, destacando el procedimiento abierto con criterios múltiples y el simplificado.

6. Cumplimiento de remisión 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 han de comunicarse 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 miles de euros.

Del censo de 992 entidades conformado de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 11/2009 de la Cámara de Cuentas de Aragón, 621 han cumplido con su obligación de rendición lo que supone el 63 % del total

De las 410 entidades que han remitido en plazo, 270 entidades han remitido certificado negativo, al no haber formalizado convenios en el ejercicio 2020, y 140 entidades comunicaron haber formalizado un total de 1.081 convenios

7. Cumplimiento de la obligación de remisión de información sobre control interno de las entidades locales

Con la entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, se incorporan en el ámbito del control interno local determinadas novedades. Así en los artículos 5.2, 12.5, 15.7 y la disposición adicional quinta del citado Real Decreto se regula la obligación de remisión de los órganos de intervención local de la información relativa al ejercicio del control interno y comunicación de hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable o de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria al Tribunal de Cuentas.

Mediante Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales.

Están sometidos al cumplimiento de dicha Instrucción los órganos interventores de las Entidades sujetas a control interno bajo la modalidad de fiscalización previa, en concreto, las Entidades Locales territoriales definidas en el artículo 3 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, las Entidades adscritas o dependientes sometidas a dicha modalidad de fiscalización, así como las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio que hayan mantenido su condición de Entidad Local de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2013.

Remitieron la información relativa al control interno los órganos de intervención de un total de 532 entidades territoriales, lo que representa el 62,59 % del total de entidades que componen el censo, de las cuales han remitido la información con anterioridad al 30 de abril de 2021 393 entidades, y fuera de plazo 139 entidades. Las principales conclusiones obtenidas de la información rendida son las siguientes:

- Los órganos de intervención han certificado que no se han adoptado acuerdos de gastos contrarios a reparo en el 88 % de las entidades, que no se han adoptado acuerdos con omisión del trámite de fiscalización en el 89 % y que no hay anomalías en la gestión de ingresos en el 96 % de las entidades.
- El sistema de control más utilizado es la fiscalización previa plena (278 entidades) y 254 utilizan el régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos. Respecto al control de ingresos, el 56 % de las entidades que han remitido información (300) han sustituido la fiscalización previa de ingresos por la toma de razón en contabilidad y el control financiero posterior.
- Con carácter general, el ejercicio del control financiero es escaso: 79 entidades han comunicado que realizan actuaciones de control permanente y 4 que han realizado auditorías públicas. Solo 61 entidades han aprobado el plan anual de control financiero.
- El número de entidades locales que han comunicado la adopción de acuerdos contrarios a los reparos del órgano de intervención asciende a 67, con un total de 867 acuerdos cuyo importe asciende a 23.504 miles de euros. El 89 % de las causas de reparo se referían a la omisión de requisitos o tramites esenciales que podrían dar lugar a la nulidad de los actos
- El número de entidades locales que han comunicado la adopción de acuerdos con omisión del trámite de fiscalización previa asciende a 60 con un total de 986 acuerdos cuyo importe asciende a 43.039 miles de euros. La principal modalidad de gasto sobre la que se adoptan acuerdos con la omisión del trámite de fiscalización previa es la contratación, un 93 % del total (40.112 miles de euros).
- El número de entidades locales que han comunicado anomalías en materia de ingresos asciende a 24, con un total de 50 acuerdos, cuyo importe asciende a 1.071 miles de euros. Las principales modalidades de ingresos sobre las que se detectan irregularidades o infracciones son los impuestos locales y en "otros" correspondiendo principalmente a las aportaciones de los municipios que integran una comarca.
- En el ejercicio 2020, cinco entidades locales aragonesas han comunicado al Tribunal de Cuentas hechos que pudieran ser constitutivos de responsabili-

dad contable o de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (4 ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes y 1 comarca). Ninguna ha comunicado que haya abierto un procedimiento en vía administrativa para la exigencia de responsabilidades. El Tribunal de Cuentas ha abierto diligencias preliminares en dos casos de los comunicados de las entidades locales.

III. INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE HUESCA, EJERCICIO 2020

1. Introducción

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en su sesión del 14 de julio de 2022, aprobó el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Huesca del ejercicio 2020. Se realizó la fiscalización de la actividad económico-financiera llevada a cabo por el Ayuntamiento de Huesca en el ejercicio 2020, a través de los siguientes trabajos:

- Una auditoría financiera, para verificar si las cuentas anuales de la entidad del ejercicio 2020 se han rendido respetando las normas que le son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido y si se presentaron de acuerdo con los principios y normas contables definidos en el Plan General de Contabilidad Pública, para ofrecer la imagen fiel de la actividad desarrollada y de la situación patrimonial y financiera.
- Una auditoría de cumplimiento de las normas que rigen la actividad económico-financiera del sector público local en la gestión llevada a cabo por el Ayuntamiento en el ejercicio, en especial en el área de personal, contratación y subvenciones.

2. Opinión con salvedades

El resultado de la auditoría financiera arrojó una opinión modificada (con salvedades) por las siguientes causas:

- El inmovilizado no financiero no recogía fielmente su situación real no pudiéndose garantizar que su saldo incluyese la totalidad de los bienes de inmovilizado; no se contabilizaban las cesiones de bienes; no se realizaba la dotación a la amortización del inmovilizado; y no fue posible verificar la realidad del saldo del patrimonio público del suelo.
- No existía un inventario contable actualizado que incluyese los datos básicos sobre los bienes: valoración, vida útil, mejoras, etc. que exigen tanto el regla-

mento de bienes de las Corporaciones Locales como la Ley de Administración Local de Aragón y el REBASO.

- El saldo de las inversiones financieras contenía partidas que debían darse de baja y otras, como la participación en la sociedad dependiente del Ayuntamiento, no figuran contabilizadas. Además, se incluyeron erróneamente los anticipos de nómina que deben registrarse en el epígrafe de deudores.
- Tanto los deudores como los cobros pendientes de aplicación y, en el ámbito presupuestario, los ingresos han de contabilizarse con el criterio de devengo y no con el de caja.
- Las subvenciones de capital recibidas no se registraron conforme a lo establecido en la instrucción de contabilidad ya que no se reflejaban se en el patrimonio neto.
- Los saldos de las cuentas de deudas a corto y largo plazo y acreedores deben regularizarse para que reflejasen la situación actual de la actividad económico-financiera
- Por otro lado, los principales incumplimientos que dieron lugar a la opinión modificada en la auditoría de cumplimiento fueron los siguientes:
- El presupuesto fue aprobado definitivamente en febrero de 2020, más allá de la fecha señalada por el artículo 169.2 del TRLRHL (31 de diciembre), y la documentación que lo acompañaba no era completa (anexo de inversiones, programa anual de inversiones y financiación del Ayuntamiento, programa financiero, y el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda). Igualmente, la liquidación presupuestaria se aprobó y remitió fuera de los plazos establecidos en el Real Decreto 500/1990.
- La aprobación y modificación de las tasas y precios públicos corresponde al Pleno municipal, de acuerdo con los artículos 22 de la LRBRL y 47 del TRLRHL, sin perjuicio de la posibilidad de su delegación. No obstante, dicha delegación en la Junta de Gobierno para el establecimiento o modificación de los precios públicos debe ser expresa y especifica en cada caso sin que haya sido el caso. Adicionalmente no hay constancia de que se hayan realizado los preceptivos estudios económicos para establecer las cuantías de los precios públicos.

Personal

- En la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento no figuraban todos los requisitos que exige el Reglamento regulador: provisión, valoración y retribución de los puestos de trabajo del Ayuntamiento de Huesca.

- La tasa de temporalidad en 2020 era del 19 % para el personal funcionario y del 60 % para el personal temporal, con una antigüedad superior a 10 años en el 28% de los casos y superior a cinco años en el 52% de los casos.
- No constaban diversas resoluciones de aprobación de conceptos retributivos, ni en 2020 se aprobaban las nóminas por órgano competente, esta situación se ha subsanado en el ejercicio 2021 aprobándose mediante Decreto de Alcaldía.
- Se detectaron conceptos abonados en nómina no contemplados en el Pacto de funcionarios/Convenio personal laboral: el complemento de antigüedad con un coste anual de 265.792 euros, el complemento personal transitorio de valoración y plan de empleo recogida basura por 47.114 euros y el complemento superior categoría por 75.057 euros.

Contratación

- Con carácter general se detectó una falta de justificación en los expedientes del presupuesto de licitación y su adecuación al mercado, así como de motivación de los criterios de solvencia y adjudicación utilizados (artículo 116.4 de la LCSP)
- Determinadas fórmulas de valoración del precio adjudicaban puntos a las ofertas que igualan el precio de licitación, cuando en consonancia con lo señalado por la JCCP del Estado, informe 4/2011, de 28 de octubre, y la JCCA de Aragón, informe 16/2013, de 26 de junio, las ofertas que igualan el presupuesto de licitación deben puntuarse con cero puntos, y el reparto de estos debe ser proporcional a la oferta.
- El artículo 210 de la LCSP establece que para constatar el cumplimiento del contrato según sus términos y a satisfacción de la Administración, se exige "un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características". Pese a esta previsión legal, en algunos contratos no constaba el acta de recepción o la conformidad con el servicio, ni documentación que permitiese conocer el seguimiento que se llevó a cabo del contrato, ni tampoco el efectivo cumplimiento de las condiciones especiales del PCAP.

Transferencias y subvenciones

- El Ayuntamiento de Huesca no tenía aprobado un Plan Estratégico de Subvenciones (artículo 8 LGS) ni el plan anual de actuación (artículo 85 del Reglamento de subvenciones) en el ejercicio 2020
- En las convocatorias gestionadas por el Patronato municipal de Deportes se detectaron defectos en la documentación que debe acompañar a las solicitudes, según lo exigido en las convocatorias.

- En las convocatorias que exigen el mantenimiento de la actividad subvencionada o alguna de sus características durante un tiempo determinado a partir de la fecha de concesión de la ayuda, no figuran en el expediente datos sobre el efectivo cumplimiento de dichos requisitos.
- En las subvenciones directas no figura la memoria de actuación anual en la que se debe valorar la actuación realizada y el logro de los objetivos del proyecto subvencionado, tal como se exige en los acuerdos de concesión.
- En la Base de Datos Nacional de Subvenciones no se han incluido doce subvenciones. Además, en otras dos el órgano concedente registrado no es el correcto.

Una limitación al alcance es cualquier restricción que impide aplicar los procedimientos de auditoría y por tanto emitir debidamente la opinión sobre la actividad del ente fiscalizado. En este sentido, la fiscalización del ayuntamiento de Huesca se vio condicionada por las siguientes limitaciones al alcance:

En la auditoria financiera:

- Inmovilizado no financiero: La falta de documentación sobre cesiones de bienes u otras operaciones, la composición del patrimonio público del suelo y un inventario incompleto, en el que no figuran la totalidad de los bienes, su valor y amortización ha impedido realizar el ajuste contable necesario para que la contabilidad refleje la totalidad de bienes del inmovilizado no financiero y su amortización.
- Inversiones financieras: la información sobre determinadas participaciones en empresas (Acciones del Club Deportivo Peñas Recreativas, Gas Aragón S.A., Central de Reservas Turísticas de Aragón, Fundación Huesca Congresos) es incompleta por lo que no se ha podido realizar el ajuste contable necesario para su fiel reflejo en cuentas ni valorar la necesidad de la provisión por deterioro en su caso.
- Deudas a corto y largo plazo: No se ha obtenido información del saldo inicial de la cuenta 561, Depósitos recibidos a corto plazo, por lo que no se ha podido verificar su contenido y adecuación a las normas contables.

En la auditoria de cumplimiento las limitaciones se produjeron en el área de personal, ya que no se remitió la siguiente documentación:

- Acuerdos/resoluciones de revisiones de valoración de los puestos de trabajo o, en caso contrario, la correspondencia de los incrementos realizados con los aumentos previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado anuales
- Resolución o acuerdos que justifiquen el establecimiento y la retribución actual por conceptos de superior categoría, festividad, turnicidad, nocturnidad,

gratificaciones, antigüedad, cálculo del valor de la hora extraordinaria y complementos de nivel del puesto de trabajo.

- Regulación de los conceptos salariales de aplicación a los trabajadores de la escuela taller.
- No se aportaron determinadas resoluciones de adscripción provisional de algunos expedientes de la muestra.

3. Recomendaciones

Con el fin de mejorar la gestión de las entidades objeto de fiscalización el informe de fiscalización plantea las siguientes recomendaciones:

- Es necesario en el ámbito contable regularizar, ordenar y disponer de toda la información necesaria para contabilizar todas las operaciones existentes, de forma que las cuentas puedan reflejar la imagen fiel en las áreas de inmovilizado, inversiones financieras e inventario de bienes. Igualmente, debe aplicarse el principio contable de devengo de las operaciones en lugar del principio de caja.

  En fase de alegaciones se comprobó que se ha iniciado la regularización de la información contable, mediante Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2022, y a aplicarse en la contabilidad el principio de devengo.

- En el área de los ingresos, el establecimiento de los precios públicos, al igual que las tasas, debe basarse en estudios económicos que sustenten la implantación de dichos conceptos de ingreso. La delegación de la competencia de aprobación debe especificar las características y el ámbito al que se refiere.

  En fase de alegaciones se ha podido comprobar que desde 2022 se incluyen estudios económicos en los expedientes de establecimiento y modificación de precios públicos. El Ayuntamiento informa que se modificará el acuerdo de delegación en la Junta de Gobierno Local respecto al establecimiento y modificación de tasas y precios públicos

- En el área de personal, es recomendable la ordenación y adecuado registro de la documentación que sustenta las distintas actuaciones administrativas. La relación de puestos de trabajo debe completarse para cumplir los requerimientos de la normativa reguladora y todo acto concreto de reconocimiento de retribuciones debe ser aprobado por órgano competente.

  En este sentido, se ha comprobado que desde 2021 se produce la aprobación de las nóminas y seguros sociales por el órgano competente y están en desarrollo medidas tendentes a la reducción de la temporalidad.

Es necesario revisar el alto porcentaje de temporalidad de los trabajadores del Ayuntamiento y con ello el cumplimiento de las características de las distintas relaciones laborales concertadas

Los distintos complementos retributivos utilizados deben contemplarse en el Pacto del personal funcionario y el convenio de personal laboral vigente. Y deben figurar debidamente justificados.

- En el área de contratación es necesario corregir las incidencias detectadas para cumplir todos los requerimientos de la LCSP y normativa complementaria.

  En fase de alegaciones el Ayuntamiento ha comunicado la corrección de las incidencias relativas a la fase de preparación de los contratos en los ejercicios 2021 y 2022.

- El Ayuntamiento debe elaborar y aprobar un Plan estratégico de subvenciones y el Plan anual de actuación que exige la LGS. El Ayuntamiento ha facilitado en fase de alegaciones el Plan estratégico aprobado para los ejercicios 2021-2024.

  Si las convocatorias exigen el mantenimiento de las actividades subvencionadas durante un tiempo posterior a la concesión de la ayuda, los servicios gestores deben articular un sistema de seguimiento que permita comprobar el efectivo cumplimiento de los términos de la concesión.

- La Intervención debe adecuar su actuación a lo dispuesto en el TRLRHL y al Real Decreto 424/2017, fiscalizando los gastos en sus distintas fases de ejecución y velando por la realización de los preceptivos documentos contables en cada una de ellas. Las bases de ejecución del presupuesto en el área de personal deben adaptarse a lo establecido en la citada normativa, sin contradecirla.

  Se ha comprobado que en 2021 y 2022 se ha procedido a cumplir con las disposiciones del TRLRHL y del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

IV. INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA EN EL EJERCICIO 2020

1. Introducción

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en su sesión del 12 de julio de 2022, aprobó el informe de fiscalización de la contratación del Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2020. El contenido de la fiscalización realizada fue la siguiente:

- El análisis del proceso interno de contratación: actuación y participación de los distintos órganos gestores del gasto y servicios centrales de contratación y áreas de contabilidad y control interno.
- Una auditoría de cumplimiento de las normas de contratación y de los procedimientos de gasto en la gestión llevada a cabo en el ejercicio. A través de una muestra representativa (de un 25% de los expedientes que han representado el 76% del importe de adjudicación) de expedientes que abarca la totalidad de las distintas áreas de gasto, se ha realizado la fiscalización de las diferentes fases de contratación: preparación del contrato, pliegos, selección del contratista, adjudicación y formalización del contrato, publicidad, ejecución y seguimiento de esta.

En particular se analizó la actuación contractual derivada de las necesidades ocasionadas por la pandemia del COVID-19, así como el impacto de esta crisis sanitaria: contratación de emergencia, suspensiones, indemnizaciones y reequilibrios económicos de los contratos. También realizó la fiscalización del ámbito de los contratos menores y su repercusión en la actuación global de contratación, así como la existencia de posibles fraccionamientos

2. Conclusiones

La fiscalización realizada puso de manifiesto las siguientes conclusiones:

Prestaciones realizadas sin cobertura contractual derivadas de contratos finalizados.

- Se detectaron prestaciones de terceros sin cobertura contractual. Existían 145 contratos finalizados entre los ejercicios 2010 y 2020 cuyas prestaciones, a 30 de septiembre de 2021, se habían seguido realizando sin que estén amparadas en ninguna norma o negocio jurídico. Las obligaciones que se reconocieron en 2020 por estas prestaciones sin cobertura contractual ascendieron a 109 millones euros. El valor estimado acumulado de los contratos que, una vez agotada su vigencia, continuaban prestándose sin cobertura ascendió,

en el momento de su licitación, a 1.024 millones de euros. Las órdenes de continuidad de la ejecución de contratos extinguidos dictadas por el Ayuntamiento hasta el ejercicio 2020, que determinan el mantenimiento de las prestaciones y posibles modificaciones del objeto y precio del contrato, son contrarias a la normativa contractual (TRLCSP y LCSP). El gasto derivado de estas prestaciones se tramitó principalmente a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, excepto algunas cuantías (6,7 millones de euros) que, indebidamente, se tramitaron de forma ordinaria.

Incumplimientos de los contratos del Ayuntamiento en el ejercicio 2020

Fase de preparación del contrato

- En diversos contratos se puso de manifiesto una falta de justificación del presupuesto de licitación y su adecuación al mercado por diversos motivos: no se identificaba el mercado consultado para el cálculo, se aludía genéricamente a los gastos de gestión o beneficio, no se motivaba la adecuación del presupuesto o el importe del canon exigido o los importes reflejados como base de cálculo no estaban suficientemente detallados
- Determinadas fórmulas de valoración del precio no cumplían el principio de proporcionalidad.
- Las condiciones especiales de contratación establecidas no están suficientemente desarrolladas para poder determinar su alcance y efectos y valorar su cumplimiento. El artículo 202.1 de la LCSP dispone que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Con carácter general, en los expedientes de contratación no figuraba adecuadamente concretada ni la razón de la inclusión de estas condiciones ni su contenido. Esta falta de parámetros objetivos no permite apreciar ni valorar su alcance, efectos jurídicos y su cumplimiento.

Fase de selección del contratista y adjudicación

- Falta de publicidad de los criterios de solvencia en el anuncio de licitación, que remitía al PCAP para conocer los criterios de solvencia en contra de lo señalado en los artículos 74.2 y 87.3 de la LCSP
- La mesa de contratación no reflejaba en las actas todas las actuaciones realizadas en los casos en los que había un único licitador.
- En el 60 %22 de los contratos de la muestra se produce el incumplimiento del artículo 158.2 de la LCSP que exige que, en el caso de considerarse para la adjudicación una pluralidad de criterios, el plazo máximo para efectuar la

adjudicación será de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones. Este incumplimiento puso de manifiesto el largo tiempo de tramitación que, con carácter general, se observaba en el ejercicio de la contratación por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Efectos y cumplimiento del contrato

- Se detectaron defectos en el seguimiento de varios contratos que pudieron generar un riesgo en su correcta ejecución e impedir la exigencia de su correcta realización.
- La información remitida a los órganos de control externo (artículo 335.1 LCSP) no era completa.
- Suspensiones de la ejecución de los contratos e Indemnizaciones realizadas como consecuencia de la pandemia COVID-19
- El Ayuntamiento reconoció indemnizaciones por la suspensión de las prestaciones sin cobertura contractual, lo que supone la aplicación del régimen especial de indemnizaciones del artículo 34 del RDL 8/2020 previsto para contratos vigentes a prestaciones que carecen de contrato. Estas indemnizaciones se tramitaron indebidamente de forma ordinaria, como si derivasen de un contrato en vigor, ascendiendo su importe a 3,2 millones de euros.

Contratos tramitados por emergencia realizados en 2020 consecuencia de la pandemia COVID-19

- Varios contratos tramitados por emergencia a causa de las necesidades derivadas de la pandemia no cumplían ninguno de los requisitos que justifican la utilización de este procedimiento.
- Ninguno de los contratos analizados fue objeto de publicación en la Plataforma de rendición de Entidades Locales.
- Se detectaron diversos defectos de cumplimiento de la normativa (garantía definitiva, plazo de ejecución, certificaciones de obra, acta de recepción).

3. Recomendaciones

1. La fiscalización realizada puso de manifiesto que un volumen muy significativo de los contratos públicos municipales se encontraba en una situación irregular y no se ajustaban, en aspectos esenciales, a lo establecido en la legislación nacional y comunitaria de contratación pública. En particular, el Ayuntamiento recibe prestaciones de contratistas a los que se adjudicaron contratos en un procedimiento público una vez agotada su vigencia. Esta situación supone una vulneración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores

e implica una gran inseguridad sobre el objeto, el precio y las condiciones de ejecución de las prestaciones que se ejecutan de esta forma y el resto de las obligaciones de las partes. Por ello, es prioritario y urgente que el Ayuntamiento de Zaragoza regularice esta situación, procediendo de forma inmediata a la licitación y posterior adjudicación, conforme a lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público, de las obras, servicios y suministros que en la actualidad se ejecutan sin cobertura contractual y que apruebe el Plan de Choque, reforzando las medidas ya adoptadas en el documento actual e incorporando otras adicionales para corregir en el menor plazo posible la gestión irregular que en materia de contratación se ha venido produciendo.

2. Se recomienda reforzar los sistemas de control interno de la contratación en el Ayuntamiento de forma que se puedan corregir las debilidades e incumplimientos puestos de manifiesto en este informe y mejorar la gestión contractual.

3. Es recomendable revisar la coordinación y actuación de todos los centros gestores implicados en la gestión del área contractual, dotándoles de personal formado en la materia y de las oportunas instrucciones relativas a los distintos aspectos de la actividad contractual que han de desarrollar. Igualmente es necesario dotar al Departamento de Contratación con el personal necesario para llevar a cabo, tanto las actuaciones que le corresponden en la tramitación contractual en plazos adecuados, como para desarrollar la coordinación y seguimiento fundamentales en el desarrollo de esta área. El ayuntamiento en sus alegaciones ha informado que, mediante Decreto de Alcaldía de 28 de abril de 2022, se han atribuido al Departamento de Contratación nuevas competencias de coordinación, tramitación y seguimiento de procedimientos, elaboración de instrucciones y circulares, controles sobre la ejecución de todos contratos y centralización de la documentación a remitir a los órganos de control externo.

4. Cuando exista la posibilidad de que determinados actos puedan ser susceptibles de ser declarados nulos de pleno derecho debería instarse, en su caso, la revisión de oficio en los términos de la LCSP, la LPAC y el Real Decreto 424/2017.

5. La publicidad de los contratos, la información sobre la gestión contractual y, especialmente, la referida a los reconocimientos extrajudiciales de crédito en la Plataforma de Entidades Locales ha de ser completada y mejorada para que refleje la gestión total del Ayuntamiento en esta área.

6. A la vista de la utilización del procedimiento de emergencia a causa de la pandemia, se recomienda la inclusión en su tramitación de algunos aspectos como la formalización del contrato, nombramiento del responsable o comunicación al órgano de gobierno y a la intervención de la realización de estos contratos, aunque la ley no lo contemple expresamente en el art 120, ya que todo ello redunda en una mejora de la gestión, seguimiento y transparencia del área contractual.