DIRECTRICES TÉCNICAS

FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR DEL AYUNTAMIENTO DE VÍCAR (ALMERÍA)

Ejercicio 2021

(SL 09/2023)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de las funciones fiscalizadoras que le reconoce el artículo 4 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2023 la realización de un informe denominado "*Fiscalización de la contratación menor del Ayuntamiento de Vícar (Almería)*".

Esta actuación se realiza a iniciativa del propio órgano de control externo en la consideración de que la contratación administrativa es un área tradicional de riesgo a la que se destina un importante volumen de fondos públicos.

La contratación menor está sujeta a una tramitación y formalidades más simples que las previstas para otros procedimientos contractuales, pero no por ello inexistentes, lo que aconseja su análisis y revisión.

Una fiscalización sobre este tipo de procedimiento puede ofrecer información relevante sobre el grado de cumplimiento de la normativa de contratación pública, pues el examen de los contratos menores puede poner de manifiesto circunstancias tales como debilidades de control interno, una defectuosa planificación de las necesidades o de la actividad contractual, supuestos de fraccionamiento o el uso de esta modalidad de contratación para dotar de cobertura contractual a determinadas prestaciones hasta la formalización de nuevos contratos que hayan de ser adjudicados por procedimientos más complejos y laboriosos (contratación puente).

Se ha seleccionado al Ayuntamiento de Vícar para acometer esta actuación porque la entidad no ha rendido los contratos correspondientes a los ejercicios 2019 a 2021.

2. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se ha diseñado como una fiscalización de cumplimiento de legalidad en términos de seguridad razonable, se configura como un encargo de atestiguamiento o de revisión ajena y se llevará a cabo de conformidad con las normas basadas en los Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento, ISSAI-ES 400, con la Guía práctica de Fiscalización (GPF-OCEX) 4000, "*Guía para las auditorías de cumplimiento*" y demás normas de auditoría concordantes.

La seguridad razonable es un alto grado de seguridad, pero no garantiza que una auditoría realizada de conformidad con los Principios fundamentales de fiscalización de los Órganos de Control Externo y las NIA-ES-SP siempre detecte una incorrección material cuando exista.

En los encargos de atestiguamiento el ente fiscalizador mide la materia controlada de acuerdo con los criterios aplicables y presenta la información de la materia, respecto de la cual el fiscalizador procede a reunir evidencia suficiente y apropiada para contar con una base razonable que le permita expresar una conclusión. Por lo tanto, se elaborará un informe en el que se verificará si la entidad cumple o no, en todos los aspectos significativos, con las normas legales, reglamentarias y de procedimientos aplicables que se han identificado como marco legal de referencia.

La fiscalización se ha planteado en función del alcance, de los objetivos y de los procedimientos de obtención de evidencia que se definen en este documento y proporcionará una seguridad razonable sobre la existencia o no de incorrecciones materiales e incumplimientos significativos del marco normativo aplicable, que servirá de base para la formulación de una opinión.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general del trabajo es el de emitir una opinión sobre si los contratos menores celebrados por la entidad fiscalizada se han tramitado y adjudicado de conformidad con la normativa que se ha identificado como marco legal de referencia. Forma parte de este objetivo general la elaboración de un informe y la comunicación de los resultados de la auditoría de conformidad con los hallazgos obtenidos por el auditor.

En consecuencia, de conformidad con la ISSAI-ES 400 y las GPF-OCEX, los objetivos generales de la auditoría se extienden a la obtención de evidencia de auditoría suficiente y adecuada para alcanzar aquellos fines, mediante la aplicación de procedimientos de auditoría diseñados al efecto por el equipo auditor, en función de las áreas fiscalizadas.

La última fiscalización realizada sobre el ayuntamiento de Vícar se incluyó en el Plan de Actuaciones de 2015, en una actuación conjunta denominada "*Control interno de la gestión económico-financiera y contable de determinados ayuntamientos: Alhaurín el Grande (Málaga), Ayamonte (Huelva), Maracena (Granada), Los Palacios y Villafranca (Sevilla) y Vícar (Almería)*" (SL 06/2015). En este informe no se analizó la contratación administrativa ni se realizaron recomendaciones al ayuntamiento, por lo que no procede realizar su seguimiento conforme a lo establecido en la GPF-OCEX 1301, "*Guía sobre la planificación de una fiscalización*".

2.3. Alcance de la fiscalización

Alcance subjetivo

Constituye el ámbito subjetivo de la fiscalización el ayuntamiento de Vícar. La corporación carece de entidades dependientes por lo que no hay posibilidad de extender el análisis a la actividad contractual o a los estados contables de otras entidades integrantes del sector público municipal.

Alcance objetivo

El ámbito objetivo está constituido por la contratación menor, por lo que la responsabilidad del auditor queda limitada a la emisión de una opinión sobre este concreto aspecto de la actividad contractual municipal.

Los procedimientos de fiscalización seleccionados dependerán del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos por incumplimientos debidos a fraude o error, y se aplicarán sobre la información contractual o sobre cualquier otra de distinta naturaleza, siempre que se considere necesaria para obtener evidencia suficiente y adecuada en la que sustentar la opinión de cumplimiento de la legalidad.

Alcance temporal

El alcance temporal del trabajo se limitará al ejercicio 2021. En caso de ser necesario, se desarrollarán pruebas y procedimientos de auditoría sobre datos, informaciones o actividades de ejercicios anteriores o posteriores.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1. Naturaleza y objeto

El municipio de Vícar se encuentra situado en la provincia de Almería y tenía una población estimada a 1 de enero de 2021 de 27.398 habitantes, según información obtenida del Instituto Nacional de Estadística.

Su término municipal tiene una superficie de 64,29 km2, por lo que la densidad de población es de 426,16 hab./km2.

3.2. Marco legal y regulatorio

La contratación menor está regulada esencialmente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que le dedica de manera específica únicamente 12 artículos, una disposición adicional y una disposición final.

La LCSP está desarrollada por un reglamento anterior a la propia ley, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001), aplicable en todo lo que no se oponga a la LCSP. Asimismo, la contratación menor del ayuntamiento fiscalizado se regirá por lo dispuesto en las Bases de Ejecución del Presupuesto y también se aplicará aquella normativa que tenga alguna incidencia en la actividad contractual, como la relativa al conjunto de disposiciones que regula la ejecución presupuestaria o la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

Otras normas aplicables que forman parte del marco legal de referencia son la Resolución de 19 de diciembre de 2018, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía por la que se hace público el acuerdo de Pleno que aprueba el procedimiento para la remisión de la información sobre la contratación pública formalizada por las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon), por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

El artículo 118 LCSP establece que son contratos menores aquellos cuyo valor estimado sea "*inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios*". Son contratos que se definen por su importe y no por su naturaleza, y a los que se les aplica un procedimiento de contratación específico que se regula en el propio artículo 118 LCSP.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Los contratos menores no pueden tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga (artículo 29.8 LCSP) y no se perfeccionan con su formalización, según dispone el artículo 36.1 LCSP. El Informe 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, considera que la perfección se produce con su adjudicación.

A estos contratos se les aplica la prohibición de contratación verbal del artículo 37.1 LCSP, pero no se exige la formalización de un contrato administrativo, de forma que su existencia se acreditará con la documentación obrante en el expediente administrativo (artículos 118 y 153 LCSP).

Según la normativa contractual, en la contratación menor se han de cumplimentar los siguientes trámites:

- ✓ Informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato. Una novedad introducida por el RDL 3/2020[1] es que este informe no es exigible en los contratos menores de 5.000,00 € que se paguen a través del sistema de anticipo de caja fija (ACF) o similar para realizar pagos menores (artículo 118.5 LCSP).

  La Instrucción 1/2019 de la Oirescon considera que la justificación de la necesidad del contrato comporta la de su falta de planificación, por lo que no se podrá contratar por este procedimiento prestaciones que tengan carácter recurrente, que año a año respondan a una misma necesidad para la entidad contratante. En estos casos se debe recurrir a procedimientos ordinarios de contratación, ya que son supuestos susceptibles de ser planificados (Informes Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 14/2014, de 22 de julio; de Baleares 4/2010, de 29 de octubre y de Canarias 8/2016, entre otros).

  El contenido de este informe debe atender a la exigencia establecida genéricamente en el artículo 116.4 LCSP para todo tipo de procedimiento de contratación, de forma que en el expediente se ha de justificar "*la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional*".

  Según establece la Instrucción 1/2019 de la Oirescon, en este informe debe constar al menos la identificación del órgano de contratación competente y del objeto del contrato, la justificación de la necesidad de la contratación, incluida la justificación del procedimiento elegido, la aplicación presupuestaria a la que se imputa el gasto, así como el ejercicio presupuestario (o los ejercicios presupuestarios en el caso de que fuese un gasto plurianual), la forma de certificación de la prestación o su recepción y la forma de pago del mismo.

  También indica la Instrucción que dicho informe debe incluir los datos identificativos del adjudicatario así como la justificación de su elección y, en el caso del contrato menor de obras, el presupuesto de obras de la Administración, o, en su caso, proyecto correspondiente y/o informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando proceda. Consideramos, sin

[1] Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

embargo, que aunque estos extremos deben figurar en el expediente, no necesariamente deben incorporarse al informe de justificación.

El informe debe ir firmado por el titular del órgano de contratación (Alcalde o acuerdo de Pleno, según corresponda) o por la persona en quien se delegue la facultad para contratar (Informe 6/2018, de 12 de julio, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía) y no puede ser sustituido por el acuerdo de inicio de la contratación (Informe 42/2017, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado -JCCPE-).

✓ Informe del órgano de contratación justificando que no se está alterando el objeto del contrato. Es posible la acumulación de este informe y del relativo a la necesidad del contrato en uno solo. Como en el caso anterior, no se exige informar los contratos menores de 5.000,00 € que se paguen a través del sistema ACF o similar para realizar pagos menores (artículo 118.5 LCSP).

Este requisito también es una novedad incorporada por el RDL 3/2020. Con anterioridad, se debía justificar que el objeto no se había alterado para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación. Por otro lado, se ha eliminado la necesidad de justificar que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra límite establecida para emplear este tipo de procedimiento.

La alteración del objeto del contrato tiene como principal consecuencia su fraccionamiento, lo que determina la nulidad de los contratos menores celebrados (Informe 9/2009, de 15 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía). Para valorar si existe o no fraccionamiento, el informe 45/18 de la JCCPE establece los siguientes criterios orientativos:

- La posible existencia de una unidad funcional separada y autónoma, en los términos del artículo 101.6 LCSP, que permitirá considerar los valores estimados a nivel de la unidad. Este artículo, según la JCCPE, es aplicable a los contratos menores.

- La existencia de un vínculo operativo entre contratos a nivel de unidad funcional (Informes 90/18 y 31/12 de la JCCPE), que exigiría un tratamiento unitario de todos los contratos. Existe vínculo operativo si las prestaciones son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato (Informe 31/12, de 7 de mayo, de la JCCPE).

- La posibilidad de planificación del contrato, es decir, hay que valorar si era previsible la necesidad de realizar la contratación.

✓ En los contratos de servicios, informe de insuficiencia de medios, según lo previsto en el artículo 116.4.f LCSP, aplicable al ámbito de la contratación menor (Recomendación 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco).

DIRECTRICES TÉCNICAS

- ✓ En los contratos de obras es necesario aportar el presupuesto de obras y, en su caso, el proyecto de obras cuando sea requerido por las disposiciones legales vigentes. También será necesario incorporar los correspondientes informes de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 LCSP, cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

- ✓ Informe del secretario de la entidad sobre la corrección del expediente (D.A. 3ª.8 LCSP. Informes 64/18, de 10 de octubre y 21/21, de 10 de junio, de la JCCPE).

- ✓ Aprobación del gasto con carácter previo a la ejecución del contrato (Informe 40/18, de 10 de diciembre, de la JCCPE; Instrucción 1/2019 de la Oirescon) o, en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.

- ✓ Adjudicación del contrato. La Instrucción 1/2019 de la Oirescon entiende que, de acuerdo con el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación debe solicitar al menos tres presupuestos, debiendo quedar esta circunstancia suficientemente acreditada en el expediente.

  En la nota aclaratoria de la propia OIRESCON sobre la instrucción 1/2019 se atenúa la exigencia de este requisito, de forma que ha de interpretarse en el sentido de que, dado que su objetivo es satisfacer el principio de competencia, considera que se puede justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento de la misma, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor. En todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el Órgano de Contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia.

  Por otro lado, según parte de la doctrina, no es necesario un acto formal de adjudicación. El informe 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, considera que en estos casos la adjudicación no tiene un carácter formalista pues no resulta de aplicación lo dispuesto en los artículos 150 y 151 de la LCSP; tales contratos no requieren de formalización stricto sensu, ya que su existencia se acredita con la documentación obrante en el expediente a que se refiere el artículo 118 LCSP.

- ✓ Incorporación de la factura. La factura cumple en el contrato menor una función más relevante que en el resto de los procedimientos de contratación, pues según establece el artículo 72 RD 1098/2001 *"en los contratos menores podrá hacer las veces de documento contractual la factura pertinente"*. En el Informe 34/10, de 6 de abril de 2011, la JCCPE considera que la factura solamente existirá desde que reúna todos los requisitos contemplados en este precepto, siendo uno de ellos la firma del funcionario que acredite la recepción -artículo 72.1.g) RD 1098/2001-, de manera que no podrá existir factura a efectos de la contratación menor si no consta esta firma.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria, surge la duda sobre si es posible la acumulación de las fases de autorización del gasto con la de disposición y reconocimiento de la obligación, o incluso la acumulación únicamente de estas dos últimas. Expresado en términos de documentación contable, se plantea si es posible tramitar el contrato mediante documentos ADO o DO, ya que no parece haber dudas acerca de la posibilidad de formalizar documentos AD.

El informe 40/18 de la JCCPE estima que, prescindiendo del análisis de las reglas sobre el procedimiento de gestión del gasto público, los dos informes que debe emitir el órgano de contratación y la aprobación del gasto son trámites que se han de cumplimentar antes de realizar la prestación; una vez concluidos, se adjudicará el contrato y se ejecutará, tras lo que se presentará la factura correspondiente (regla del servicio hecho) que se ha de incorporar al expediente.

Este informe no se pronuncia sobre la tramitación relativa a la ejecución presupuestaria por no ser de la competencia de la JCCPE. Pero del mismo resulta que necesariamente, por exigencia del artículo 118 LCSP, debe dictarse el acto administrativo de aprobación del gasto con carácter previo al del reconocimiento de la obligación. Por tanto, estimamos que los contratos menores no se pueden tramitar de forma acumulada mediante documentos contables ADO.

Dado que la adjudicación no requiere de un acto formal, consideramos que la fase D es acumulable tanto con la de autorización, dando lugar a un documento contable AD, como con la del reconocimiento de la obligación, en cuyo caso se emitiría un documento DO.

En cualquier caso, la ejecución presupuestaria acumulada de un contrato menor, tramitada mediante documentos ADO, constituiría a lo sumo un supuesto de extemporaneidad en la producción de unos actos administrativos que debieran haberse realizado con anterioridad a la prestación objeto del contrato (Informe 40/18, de la JCCPE), de forma que el hecho de haberse llevado a cabo con posterioridad constituiría en sí mismo la subsanación de la irregularidad procedimental, que no tendría consecuencias anulatorias sobre lo actuado.

En materia de fiscalización, la DA 3ª LCSP excepciona a los contratos menores de fiscalización previa, pero no de intervención previa. En consecuencia, están exentos de control previo las fases A y D, pero queda sujeta a la misma la fase O. En caso de que el contrato se haya tramitado acumulando fases, aunque el documento contable contenga varias, solo se fiscalizará la fase O.

Las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP) incorporan un conjunto de disposiciones que afectan a la actividad contractual. La BEP nº 7 regula el procedimiento de tramitación anticipada de los expedientes de contratación, según lo previsto en el artículo 117.2 LCSP.

La BEP nº 17.3 establece la posibilidad de que los gastos del capítulo 2 cuya cuantía sea inferior a la fijada para los contratos menores se tramiten presupuestariamente de forma acumulada en todas sus fases, mediante la emisión del documento contable ADO. Por otro lado, en la BEP nº 22.bis también se prevé la posibilidad de acumular las fases AD para cualquier contrato menor.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Por tanto, la ejecución presupuestaria de los contratos menores que afecten al capítulo 2 se podrá tramitar tanto con documentos AD como con ADO. Sin embargo, la alternativa de recurrir a documentos ADO no se contempla para la contratación menor que afecte a capítulos presupuestarios distintos del de gastos corrientes.

La BEP nº 19 exige cumplimentar el trámite de retención de crédito *"para cualquier gasto que se proyecte realizar superiores (sic) a 3.000,00 euros, incluso para los contratos menores"*; la solicitud de retención se realizará siempre por escrito. Esta BEP permite que los servicios gestores soliciten retenciones de crédito globales que afecten al conjunto de gastos que vayan a realizarse sobre una concreta actividad, programa o periodo, lo que requerirá que todos y cada uno de estos gastos considerados en la retención sean sometidos a fiscalización previa y aprobación global.

Visto lo anterior, los gastos correspondientes a la contratación menor respecto de los que se hayan realizado retenciones de crédito globales quedarán sujetos a fiscalización previa en sus fases A y D. La BEP nº 20 dispone que las autorizaciones de gasto relativas a la contratación administrativa han de respetar lo dispuesto en la LCSP y en la BEP nº 35 y a las mismas ha de acompañarse *"la memoria justificativa de la necesidad de adquirir el bien e informe de suficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, concretando en ambos casos el fin del gasto a realizar"*. Según la BEP nº 35, el expediente de contratación menor constará de los siguientes documentos:

- ✓ Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y que el procedimiento de contratación es el adecuado.
- ✓ Certificado de existencia de crédito (RC).
- ✓ En el caso del contrato de obras, presupuesto y proyecto cuando normas específicas así lo exijan, e informe de supervisión cuando la ejecución de los trabajos afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.
- ✓ Justificación del órgano de contratación de que no se está alterando el objeto del contrato.
- ✓ Resolución del órgano de contratación de adjudicación del contrato y aprobación del gasto.
- ✓ Documento AD.
- ✓ Factura emitida por el contratista.
- ✓ Aprobación de la factura.
- ✓ Documento contable O.

3.3. Actividad desarrollada

En el **cuadro nº 1** se relaciona la forma de prestación de los servicios municipales.

Servicio	Carácter	Forma de gestión	Prestador del servicio
Alumbrado público	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Abastecimiento agua potable	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Alcantarillado	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Recogida residuos	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Cementerio	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Limpieza viaria	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Acceso a núcleo de población	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Pavimentación vías públicas	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Parque público	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Biblioteca pública	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Tratamiento de residuos	Obligatorio	Asociativa	Consorcio Gestión del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en el Poniente Almeriense
Protección civil	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Servicios sociales comunitarios	Obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Prevención y extinción incendios	Obligatorio	Asociativa	Consorcio Bomberos Poniente Almeriense
Escuelas infantiles	No obligatorio	Directa	Ayuntamiento, sin órgano especial
Depuración de aguas	No obligatorio	Asociativa	Consorcio Gestión del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en el Poniente Almeriense

Fuente: Ayuntamiento **Cuadro nº 1**

En el ámbito concreto de la contratación menor, el procedimiento de adjudicación que según el ayuntamiento se ha implementado en la corporación consta de las siguientes etapas:

- ✓ Memoria justificativa de la necesidad de la contratación.
- ✓ Providencia de alcaldía aprobando la incoación del expediente.
- ✓ Solicitud de ofertas, que siempre que sea posible se solicita un mínimo de tres.
- ✓ Informe de necesidad de la contratación.
- ✓ Propuesta de gasto con retención del crédito y certificado de intervención de existencia de crédito adecuado a la naturaleza del gasto.
- ✓ Resolución de alcaldía adjudicando el contrato.
- ✓ Notificación al adjudicatario y participantes, si hubiera más de uno.
- ✓ Firma del contrato.

Gráficamente, este proceso se puede representar de la forma que recoge el **gráfico 1**.



Fuente: Elaboración propia **Gráfico nº 1**

En la tramitación descrita no consta la elaboración del informe que justifique que no se está alterando el objeto del contrato, ni el de insuficiencia de medios para los contratos de servicios -salvo que se consideren incluidos en el de necesidad del contrato-, ni el que ha de elaborar el secretario de la corporación sobre la corrección del expediente. Tampoco se indica que en los contratos de obras se incorpore al expediente el presupuesto y, en su caso, el proyecto de obras cuando sea requerido por las disposiciones legales vigentes, ni los informes de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 LCSP, cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3.4. Estructura organizativa y control interno

Estructura organizativa

El Pleno del ayuntamiento de Vícar, en el ejercicio fiscalizado, está integrado por el Alcalde y 20 concejales. La Junta de Gobierno Local está constituida, además de por el Alcalde, por siete concejales tenientes de alcalde.

Las sesiones de Pleno y Junta de Gobierno Local celebradas en el ejercicio 2021 se muestran en el **cuadro nº 2**.

Sesiones plenarias y de Junta de Gobierno

Municipio	Sesiones de Pleno	Sesiones de Junta de Gobierno Local
Vícar	11	17

Fuente: Información municipal **Cuadro nº 2**

DIRECTRICES TÉCNICAS

El puesto de Secretario está ocupado con carácter definitivo por funcionario de carrera perteneciente al cuerpo de Funcionarios con Habilitación Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Los de Intervención y Tesorería son nombramientos de carácter accidental.

Delegación de competencias

Por acuerdo de pleno de 27 de junio de 2019 se acordó delegar en la Junta de Gobierno Local todas las competencias atribuidas al Pleno de la Corporación por el artículo 22.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, excepto las que son indelegables según el apartado 4 de dicho artículo.

Mediante resolución de Alcaldía de 26 de mayo de 2019 se procedió al nombramiento de nueve concejales con competencias delegadas. Esta delegación es genérica y se refiere al área de delegación, de forma que no se recogen competencias delegadas concretas dentro del ámbito funcional de cada uno de los concejales.

Evaluación del Control interno

El ayuntamiento no ha aprobado el presupuesto para 2023, por lo que está vigente el del ejercicio 2022, prorrogado. La última Cuenta General rendida a la CCA fue la correspondiente al ejercicio 2021.

En sesión plenaria de 13 de mayo de 2021 se dio cuenta al Pleno del Plan anual de control financiero a realizar sobre el periodo 2019-2020. No constan actuaciones de esta naturaleza sobre la actividad contractual del ejercicio fiscalizado.

El ayuntamiento no ha remitido los contratos correspondientes a los ejercicios 2019 a 2021. No constan reparos de la Intervención sobre la contratación menor y se desconoce si existen recursos o litigios en materia de contratación resueltos o pendientes de resolver.

La corporación ha alojado su perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público. No constan publicados contratos menores, pero el ayuntamiento ha facilitado a la CCA una relación de 134, según el detalle del **cuadro nº 3**.

Actividad contractual

Procedimiento	Total		Obras		Suministros		Servicios	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Contratación no menor	4	343.743,48	1	84.107,78	3	259.635,70	-	-
Contratación menor	**134**	**821.591,86**	**9**	**228.639,52**	**46**	**206.107,37**	**79**	**386.844,97**
Total expedientes	**138**	**1.165.335,34**	**10**	**312.747,30**	**49**	**465.743,07**	**79**	**386.844,97**

Fuente: Ayuntamiento **Cuadro nº 3**

DIRECTRICES TÉCNICAS

El ayuntamiento indica que la tramitación de la contratación menor se lleva a cabo por el área de contratación, aunque las de cultura, deportes y bienestar social asumen esta actividad en el ámbito de sus competencias, siguiendo el mismo procedimiento que el empleado por contratación. Sin embargo, en la información facilitada también se relacionan como tramitadoras de contratos a las áreas de igualdad, festejos y prensa. La distribución de la contratación menor por áreas se recoge en el **cuadro nº 4**.

Contratación menor. Distribución por áreas

Área	Total		Obras		Suministros		Servicios	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Contratación	59	592.044,61	9	228.639,52	27	174.064,04	23	189.341,05
Cultura	22	95.240,25	-	-	-	-	22	95.240,25
Deportes	-	-	-	-	-	-		
Bienestar social	16	34.609,70	-	-	12	29.340,95	4	5.268,75
Igualdad	18	11.741,38	-	-	7	2.702,38	11	9.039,00
Festejos	4	4.358,94	-	-	-	-	4	4.358,94
Prensa	15	83.596,98	-	-	-	-	15	83.596,98
Total expedientes	**134**	**821.591,86**	**9**	**228.639,52**	**46**	**206.107,37**	**79**	**386.844,97**

Fuente: Ayuntamiento **Cuadro nº 4**

El Ayuntamiento de Vícar no cuenta con Plan anual o estrategia de contratación. Los procedimientos contractuales se impulsan en función de las necesidades que vayan surgiendo, según las actividades que desarrollan las distintas áreas de gobierno en el ámbito de sus competencias.

Tampoco dispone la corporación de una normativa interna especifica que regule estos procedimientos, sin perjuicio del contenido de las BEP que ha sido detallado. La Intervención imparte instrucciones verbales dirigida a las distintas áreas que gestionan la contratación, al objeto de resolver las dudas que planteen su tramitación administrativa.

La entidad ha manifestado que no han existido reparos en el ejercicio 2021 en relación con la materia fiscalizada. En el informe de control interno que realizó la CCA en 2015 se indicó que la Intervención del Ayuntamiento de Vícar no hacía uso de facultad de emitir informes de reparos a pesar de las irregularidades que se habían detectado.

Entidades dependientes y entidades en las que participa

La entidad local no tiene entidades dependientes y únicamente participa en el Consorcio para la Gestión del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en el Poniente Almeriense y en Consorcio Bomberos Poniente Almeriense.

Sin embargo, estos consorcios no figuran en el inventario de entes públicos del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Por el contrario, en dicho inventario se relaciona que el ayuntamiento participa en Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos y Agrícolas y para la Gestión del Vertedero Común del Poniente Almeriense.

En la plataforma de rendición de cuentas de la CCA no figuran entidades dependientes ni participadas. En el informe de control interno de la gestión económico-financiera y contable realizado en el Plan de Actuaciones de 2015 se relacionaba además una cuarta entidad, el Consorcio de Transporte Metropolitano, del que no se tiene conocimiento ni por los distintos inventarios de entidades ni por la información facilitada por el Ayuntamiento.

3.5. Otros aspectos relevantes

El ayuntamiento emplea FACE, de la plataforma del Ministerio, para el registro de facturas, dando cumplimiento a lo estipulado en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso a la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas del Sector Público. En 2021, los datos de esta facturación se resumen en el **cuadro nº 5**.

Registro de facturas FACE

Situación	Número	Importe
Contabilizadas	2.826	9.319.118,01
Anuladas	126	696.422,62
Registradas, pendientes de validación por el servicio competente	1	1.866,93
Total	**2.953**	**10.017.407,56**

Fuente: Ayuntamiento **Cuadro nº 5**

La corporación ha preparado una herramienta informática en lenguaje Java a través de la cual se desarrolla la fiscalización de las propuestas de gastos; este aplicativo se puso en producción a partir del 21 de marzo de 2021. Los expedientes de contratación se tramitan con el gestor de expedientes GEXFLOW y para registrar la ejecución presupuestaria y contable se emplea la aplicación SICALWIN.

4. ANÁLISIS DE LAS CUENTAS QUE REFLEJAN LOS HECHOS ECONÓMICOS TRAMITADOS MEDIANTE CONTRATOS

4.1. Liquidación del Presupuesto 2021 de gastos

El Ayuntamiento de Vícar aprobó definitivamente el presupuesto para 2021 el 17 de febrero de 2021 y la liquidación el 25 de marzo de 2022, con un Resultado Presupuestario de 3.669.118,88 € y un Remanente de Tesorería para Gastos Generales de -594.490,85 €. La ejecución presupuestaria de los gastos del ejercicio se resume en el **cuadro nº 6**.

Ejecución presupuesto de gastos 2021 **(€)**

Capítulos	Créditos Iniciales	Modificaciones de crédito	Créditos Definitivos	OR Netas	Pagos realizados	Pendiente de pago
1. Gastos de personal	8.881.069,03	-37.300,00	8.843.769,03	7.688.511,43	7.229.913,33	458.598,10
2. G. bienes y servicios	4.399.268,83	1.051.483,96	5.450.752,79	4.797.325,52	4.647.790,07	149535,45
3. Gastos financieros	3.827.654,26	-	3.827.654,26	2698468,24	2303605,09	394863,15
4. Transf.corrientes	300518,5	270.000,00	570.518,50	218738,2	189422,97	29315,23
9. Pasivos financieros	7.853.655,46	23.800,00	7.877.455,46	7.783.415,34	7.449.991,33	333424,01
Total	**25.262.166,08**	**1.307.983,96**	**26.570.150,04**	**23.186.458,73**	**21.820.722,79**	**1.365.735,94**

Fuente: Rendición de cuentas **Cuadro nº 6**

La contratación administrativa se ha contabilizado íntegramente en el capítulo 2. El importe total de los contratos adjudicados en 2021 que ha relacionado la Corporación asciende al 17,13 % de las obligaciones netas reconocidas en el ejercicio en este capítulo. No obstante, se desconoce si la totalidad de estos contratos se imputó presupuestariamente a dicho ejercicio.

La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales considera que deben imputarse al capítulo 6 los gastos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. Se han de imputar a este capítulo aquellos que reúnan alguna de las siguientes características:

- ✓ Que no sean bienes fungibles.
- ✓ Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- ✓ Que sean susceptibles de inclusión en inventario.
- ✓ Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos.

Conforme a estos requisitos, se considera que deberían haberse imputado al capítulo 6 al menos 27 contratos de los relacionados por el Ayuntamiento, por un importe de adjudicación conjunto de 314.226,17 €, según el detalle recogido en el **Anexo I**.

4.2. Cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto" y cuenta 555 "Pagos pendientes de aplicación"

Es práctica habitual, aunque la normativa no lo contemple por ser operaciones contrarias al régimen jurídico-presupuestario, que las entidades locales contabilicen en la cuenta 413, "*Acreedores por operaciones devengadas*", aquellas obligaciones que no pueden aplicarse al presupuesto por falta de crédito, lo que suele ocurrir cuando se contraen eludiendo el procedimiento de contracción del gasto o incluso cuando se acumula en una sola fase toda la tramitación, mediante la emisión de un documento ADO.

Por otro lado, en la cuenta 555, "*Pagos pendientes de aplicación*", se contabilizan, entre otros, los realizados por la entidad cuando no pueden aplicarse definitivamente. En esta cuenta se registran, entre otras operaciones, los pagos efectuados por gastos sin cobertura presupuestaria.

Dada su significación, estas cuentas pueden ofrecer información sobre la posible existencia de gastos contraídos de forma irregular, tengan o no de carácter contractual. Según las cuentas rendidas a la CCA, el ayuntamiento de Vícar no registró ningún movimiento en la cuenta 413 durante el ejercicio fiscalizado, mientras que la cuenta 555 presentaba un saldo final de 48.851,85 €. El detalle de esta información presupuestaria se recoge en el **cuadro nº 7**.

Cuentas 413 y 555 **(€)**

Cuenta	Denominación	Saldo inicial	Cargos	Abonos	Saldo final
413	Acreedores por operaciones devengadas	-	-	-	-
555	Pagos pendientes de aplicación	14.278,19	114.619,37	80.045,71	48.851.85

Fuente: Rendición de cuentas CCA **Cuadro nº 7**

No obstante, en el informe de control interno de la CCA realizado en 2015 se puso de manifiesto que la Corporación no tenía registrado ningún importe en la cuenta 413, pero sí había tramitado en los ejercicios 2013 y 2014 expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos por importe de 570.965,45 € y 76.263,09 €, por gastos de los años 2008 al 2012.

5. INFORME A EMITIR

De conformidad con el tipo de fiscalización que se va a desarrollar, el informe presentará la siguiente estructura:

1. Introducción.
2. Responsabilidad del órgano de gestión/administradores.
3. Responsabilidades del OCEX en relación con la auditoría de cumplimiento.
4. Opinión.
5. Fundamento de la opinión.
6. Cuestiones clave de la auditoría.
7. Párrafos de énfasis.
8. Párrafos de otras cuestiones.
9. Recomendaciones.
10. Apéndices.
11. Anexos.
12. Alegaciones presentadas y tratamiento.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

La consejera del departamento que asume la dirección de la fiscalización es Alicia Ruiz-Badanelli Berriozábal y la es Nuria Mendoza Domínguez. El equipo de auditoría está integrado por las siguientes personas:

- Coordinadora del Departamento
- Responsable técnico
- Técnico de auditoría
- Administrativa

6.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de horas y su distribución se recoge en el siguiente cuadro:

Horas de trabajo del equipo de auditoría

Mes	Días por mes	Horas				
		Mes	Responsable Técnico[2]	Técnico Auditoría	Administrativa[3]	Total
Febrero	13	91	7	-	-	7
Marzo	23	161	84	42	-	126
Abril	15	105	28	21	-	49
Mayo	22	154	84	91	7	182
Junio	21	147	77	77	-	161
Julio	21	147	70	70	-	140
Agosto[4]	23	161	-	-	-	-
Septiembre	21	147	126	14	14	154
TOTAL	**159**	**1.113**	**476**	**315**	**21**	**812**

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 8**

6.3. Calendario previsto

Seguidamente se detallan las fechas relevantes de ejecución del trabajo:

- Notificación inicio de actuaciones: 10/02/2023
- Notificación designación interlocutor: 02/03/2023
- Planificación y programación: 19/05/2023
- Estimación finalización trabajo de campo: 31/07/2023
- Estimación de entrega del primer borrador de informe: 30/09/2023

Esta planificación puede verse alterada por las incidencias que se puedan producir con motivo de la celebración de las elecciones municipales de mayo de 2023.

[2] El responsable técnico asume la dirección de este informe, y su ejecución junto con el Técnico de auditoría, y lo compaginará con la dirección y realización del trabajo de campo del informe SL 06/2023, "Fiscalización de la contratación menor del ayuntamiento de Ayamonte (Huelva)". La ejecución de este último trabajo se realizará igualmente con el Técnico de auditoría. Asimismo, en los meses de marzo, abril y mayo el equipo de auditoría ha compaginado este trabajo con la tramitación de las alegaciones de los informes SL 10/2021, "Fiscalización de la composición del estado de remanente de tesorería en el ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga)" y SL 12/2021, "Fiscalización de la composición del estado de remanente de tesorería en el ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla)". También se prevé que en los meses de julio y septiembre se inicie la planificación de las actuaciones SL 07/2023, "Fiscalización de la contratación menor del ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla)" y, SL 08/2023 "Fiscalización de la contratación menor del ayuntamiento de Las Gabias (Granada)".

[3] Compagina estas labores con otros informes del departamento y con la recepción de la información sobre la contratación de las Corporaciones locales, tanto la referida a las relaciones anuales como la prevista en el artículo 335 de la LCSP.

[4] Se considera que el mes de agosto los miembros del equipo toman vacaciones.

Anexo I: Contratos que deberían haberse imputado al capítulo 6 del presupuesto de gastos

Contrato	Importe de adjudicación (€)	Fechas	
		De la adjudicación	Del contrato
Suministro e instalación de tubería red abastecimiento	10.927,50	18/03/2021	24/03/2021
Escultura imagen San José y Niño Jesús	5.950,41	16/03/2021	17/03/2021
Instalación planta impulsión C. Calabera	22.382,00	19/03/2021	23/03/2021
Materia para recubrimiento columna mármol	2.340,00	16/03/2021	16/03/2021
Suministro e Inst. Cámaras vigilancia	5.815,00	10/05/2021	19/05/2021
Suministro hormigón obra peatonal La Gangosa - El Parador	8.800,00	24/05/2021	01/06/2021
Demolición y sustitución forjado deposito agua Los Canos	39.948,31	02/07/2021	06/07/2021
Vehículo usado Peugeot Partner	13.900,00	24/05/2021	26/05/2021
Suministro dos servidores HPE	14.980,00	07/07/2021	08/07/2021
Cabina de almacenamiento información electrónica Ayto. Vícar	14.985,00	07/07/2021	08/07/2021
Instalación de caucho continuo parque el caballo	16.185,18	03/08/2021	03/08/2021
Suministro 60 contenedores RSU y 29 metálicos para cartón usados	14.944,00	05/08/2021	05/08/2021
Suministro equipos de telecomunicaciones para Protección Civil	6.610,25	17/12/2021	17/12/2021
Suministro sistema informático de gestión	3.647,00	03/11/2021	04/11/2021
Obra sustitución parte red abastecimiento general	27.336,50	05/11/2021	05/11/2021
Suministro 16 contenedores RSU	14.476,00	09/11/2021	09/11/2021
Suministros repuestos contenedores RSU	4.079,00	05/11/2021	05/11/2021
Compra Vehículo usado	9.008,26	25/11/2021	26/11/2021
Compra Vehículo usado	8.925,61	25/11/2021	26/11/2021
Cinco equipos informáticos	4.165,45	25/11/2021	26/11/2021
Tres chalecos Antibala para Policía Local	1.593,00	15/12/2021	16/12/2021
Tres trajes de gala para los nuevos miembros de Policía Local	1.262,35	17/12/2021	17/12/2021
Puesta en marcha instalación climatización Centro Formación Gangosa	6.736,00	22/12/2021	22/12/2021
Vestuario uniformado trabajadores del Ayto. Vícar	4.954,95	23/12/2021	27/12/2021
Instalación grupo electrobomba sumergible pozo las cantinas	39.995,00	01/12/2021	01/12/2021
157 Medidores de co2 para los centros educativos del municipio	8.792,00	20/01/2021	20/01/2021
Carpa vacunación COVID-19	1.487,40	22/02/2021	22/02/2021