DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de los contratos tramitados de emergencia en 2020 y la contratación menor celebrada por el Ayuntamiento de Almería en 2021

(SL 11/2022)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2022 la realización de un informe denominado "*Fiscalización de los contratos tramitados de emergencia y la contratación menor celebrada por el Ayuntamiento de Almería. 2021*"

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se ha diseñado como una fiscalización de cumplimiento de legalidad.

El trabajo a realizar se enmarca dentro de la categoría de tareas de fiscalización de revisión ajena o encargo de atestiguamiento y se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de la Instituciones Públicas de Control Externo, en concreto la ISSAI-ES 400 "Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento" y las Guías Prácticas de fiscalización (GPF-OCEX) que sean aplicables.

2.2. Objetivos generales

El objetivo de la fiscalización consistirá en revisar los contratos de emergencia y la contratación menor celebrada por el Ayuntamiento de Almería, con el fin de emitir una opinión de cumplimiento en términos de seguridad razonable sobre si las actuaciones realizadas en estos ámbitos se han llevado a cabo conforme al marco normativo que resulta de aplicación.

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo está determinado por el Ayuntamiento de Almería.

2.3.2. Alcance objetivo

El ámbito objetivo se centrará en las siguientes áreas:

- Los contratos de emergencia
- Los contratos menores

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 sobre los contratos y de cualquier otra naturaleza, siempre que se considere necesaria para obtener evidencia suficiente y adecuada en la que sustentar la opinión de cumplimiento de la legalidad.

2.3.3. Alcance temporal

El alcance temporal del trabajo es el ejercicio 2021, no obstante, y dado que durante el citado ejercicio no se ha adjudicado ningún contrato de emergencia, se analizará la contratación de emergencia referida al ejercicio 2020, y la ejecución de los mismos, en su caso en el ejercicio 2021.

Pasando la actuación a denominarse:

"*Fiscalización de los contratos tramitados de emergencia en 2020 y la contratación menor celebrada por el Ayuntamiento de Almería en 2021".*

Además, se podrán aplicar procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre documentación de ejercicios anteriores o posteriores si resultase necesario para cumplir con los objetivos de la fiscalización.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1. Naturaleza y objeto

El municipio de Almería cuenta con una población estimada de 200.753 habitantes, según datos publicados a 1 de enero de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística.

Su término municipal tiene una superficie de 295,51 km^2, por lo que la densidad de población es de 678,85 hab/km^2.

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco normativo está integrado, además de por la normativa que se detalla a continuación, principalmente por la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público*, en concreto en lo que se refiere a los contratos menores y a la tramitación por procedimiento de emergencia. Asimismo, es de aplicación 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 del 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.*

Además de lo señalado el marco normativo se integra por las siguientes disposiciones:

Marco general

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.
- Bases de Ejecución Presupuestaria.

Contratación

- Instrucción 1/2018 del Ayuntamiento de Almería, sobre los contratos menores a celebrar por el Ayuntamiento de Almería, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles municipales pertenecientes al perímetro SEC.
- 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.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público, por la que transponen al ordenamiento jurídico español, las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 23 de febrero de 2014. (LCSP)
- 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.
- Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, 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.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.
- Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo. por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

3.3. Actividad desarrollada en el ejercicio

El ayuntamiento gestiona los servicios municipales, en el desarrollo de su actividad, tal y como se indica en el cuadro nº 1.

Servicio	Forma de Gestión	Prestador del servicio
Alumbrado Público	Directa	
Cementerio	Indirecta	ASV FUNESER, S.L.U.
Recogida de residuos	Indirecta	FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.
Limpieza Viaria	Indirecta	ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE, S.L.
Abastecimiento Agua Potable	Indirecta	FCC AQUALIA, S.A.
Alcantarillado	Directa	
Acceso Núcleo Población	Directa	
Pavimentación Vías Públicas	Directa	
Parque Público	Directa	
Biblioteca Pública	Directa	
Tratamiento de residuos	Indirecta	CESPA
Protección Civil	Directa	
Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social	Directa	
Prevención y Extinción de Incendios	Directa	
Instalaciones deportivas de uso público	Directa	
Protección medio ambiente	Directa	
Gestión de los residuos sólidos urbanos	Directa	
Transporte colectivo urbano de viajeros	Indirecta	NEXT CONTINENTAL, S.L.U.
Policía local	Directa	
Promoción del deporte	Directa	

Fuente: Ayuntamiento **Cuadro nº 1**

Respecto a los servicios públicos prestados de manera indirecta, se verificará a través del Registro Contable de Facturas del Ayuntamiento, si dicha prestación se ha instrumentalizado a través de un contrato.

3.4. Estructura organizativa y control interno

3.4.1. Estructura organizativa

Con motivo de las elecciones municipales celebradas el 26 de mayo de 2019, el 15 de junio tuvo lugar la constitución del nuevo Pleno del Ayuntamiento de Almería, compuesto por el Alcalde y 26 concejales. Posteriormente, en sesión plenaria extraordinaria de fecha 28 de julio de 2022 se acepta la renuncia voluntaria del alcalde-presidente por incompatibilidad, teniendo lugar el nombramiento de una nueva alcaldesa-presidenta, en sesión extraordinaria celebrada el 2 de septiembre de 2022.

La constitución de la Junta de Gobierno Local para la legislatura 2019-2023 se produjo en sesión de 20 de junio de 2019, estando compuesta por el alcalde y 8 concejales.

Las sesiones de Pleno y Junta de Gobierno Local celebradas en el ejercicio 2021 se muestran en el cuadro nº2:

Municipio	Pleno	Junta de Gobierno Local
Almería	13	87

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 2**

3.4.2. Delegación de competencias

Considerando que, en la Administración local, la competencia para suscribir los documentos administrativos de formalización de contratos corresponde a la alcaldía-presidencia, y siendo esta facultad delegable en base a lo dispuesto en el art. 43 del *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, se dispone por Decreto de alcaldía de 17 de marzo de 2017, que:

1.- Específicamente se delega en la concejal-delegada del Área de Cultura, Educación y Tradiciones la competencia para suscribir los documentos administrativos, y en su caso, la correspondiente escritura pública cuando así lo solicite el contratista, para los contratos de carácter administrativo, administrativo especial o privado que conlleven la realización de prestaciones necesarias para la celebración de actos festivos, culturales y producciones de espectáculos íntimamente ligados a la programación cultural cuya tramitación corresponda a la Delegación de Área de Cultura, Educación y Tradiciones, de conformidad con la *"Instrucción de servicio nº 2/2016. Competencias del servicio de contratación y pautas para la interacción entre las distintas delegaciones de área y el citado servicio",* dictada por la Alcaldía-Presidencia de fecha 5 de agosto de 2016.

2.- Específicamente se delega en el concejal-delegado del Área de Presidencia, Empleo y Seguridad la competencia para suscribir los documentos administrativos, y en su caso, la correspondiente escritura pública cuando así lo solicite el contratista, para los contratos privados de patrocinio y los contratos administrativos de servicios de publicidad con medios de comunicación cuya tramitación corresponda a la Delegación de Área de Presidencia, Empleo y Seguridad, de conformidad con la "Instrucción de servicio nº 2/2016. Competencias del servicio de contratación y pautas para la interacción entre las distintas delegaciones de área y el citado servicio", dictada por la Alcaldía-Presidencia de fecha 5 de agosto de 2016.

3.- Específicamente se delega en la concejal-delegada del Área de Economía y Contratación, la competencia para suscribir los documentos administrativos, y en su caso, la correspondiente escritura pública cuando así lo solicite el contratista, para los siguientes contratos:

- Los contratos administrativos, administrativos especiales y privados, cuya tramitación corresponda al servicio de contratación de conformidad con la "Instrucción de servicio nº 2/2016. Competencias del servicio de contratación y pautas para la interacción entre las distintas delegaciones de área y el citado servicio", dictada por la Alcaldía-Presidencia de fecha 5 de agosto de 2016.

- Los contratos de suministro de cualquier naturaleza cuya tramitación corresponda al servicio de gestión presupuestaria, economía y contratación del Área de Economía, contratación y seguridad ciudadana.

En los documentos o escrituras públicas que se suscriban en el ejercicio de las delegaciones conferidas por la Alcaldía-Presidencia, se hará constar expresamente esta circunstancia y la fecha del decreto.

3.4.3. Evaluación del Control Interno

La evaluación de control interno se ha realizado mediante las siguientes actuaciones:

- Entrevista con las personas que intervienen en la gestión, tramitación y control de la contratación en el Ayuntamiento.
- Análisis de la normativa específica en materia de contratación.
- Análisis del procedimiento de gestión y tramitación de los contratos y garantía sobre la integridad de los contratos celebrados.
- Análisis de las Actas de Pleno y de la Junta de Gobierno Local del ejercicio 2021.
- Tratamiento y examen de los reparos formulados por la Intervención en los años 2020 y 2021.
- Tratamiento y examen de los reconocimientos extrajudiciales de crédito de los años 2020, 2021 y 2022.
- Verificación de la coherencia interna de información contractual publicada en los distintos registros.

El ejercicio del control interno se regula en base a lo dispuesto en el *Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.*

Asimismo, mediante consulta a la Plataforma de rendición de cuentas se extrae la siguiente información en relación con el control interno:

- La intervención ha cumplido con la obligación de remitir los reparos de los ejercicios 2020 y 2021.
- El Ayuntamiento ha remitido en plazo las relaciones de contratos de los ejercicios 2020 y 2021.

De los reparos emitidos por el Interventor en el ejercicio 2020, hay uno que afecta al alcance de la fiscalización por importe de 70.263,46€. En el ejercicio 2021, se emiten 13 reparos que afectan al alcance por un importe total de 3.028.314,95€.

En relación al control interno del Ayuntamiento dentro del alcance de la fiscalización, hay que señalar que, a pesar de la existencia de una Dirección de contratación, se ha detectado al analizar las distintas fuentes de información que no existe coherencia en los datos, en el sentido que:

- Al analizar los datos que constan en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Almería únicamente aparecen 90 contratos adjudicados en 2021.
- Por otro lado, si analizamos los contratos remitidos a la Plataforma de Contratación del Estado, aparecen 347 contratos.

- En la información remitida sobre contratos menores del ejercicio 2021, a la Plataforma de rendición de cuentas del sector local, constan 405.
- Por último, al remitirnos la relación certificada de contratos menores adjudicados en el ejercicio 2021, ésta contiene un total de 1.621 contratos.

En la mayoría de los casos, cada área adjudica sus propios contratos menores pudiendo verificarse que en un gran número, éstos no eran conocidos por la Dirección de Contratación, siendo ésta la responsable de remitir la información a la Plataforma de rendición de cuentas del Sector Público. Según los datos anteriores, la Dirección es desconocedora de al menos 1.216 contratos menores adjudicados en el ejercicio 2021 (75,02% del total). Como consecuencia de ello, también parece que no puede realizarse una planificación real de la contratación del Ayuntamiento, partiendo de que no existe una coordinación en la aprobación de los mismos.

Hay que hacer constar que el Ayuntamiento de Almería tiene aprobado los Planes de Contratación de los ejercicios 2021 y 2022 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Por parte del Interventor, se elabora y aprueba el Plan anual de control financiero, con el contenido descrito en el artículo 31.2 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, si bien hay que señalar que no se analiza en el informe de ejecución del plan anual de control financiero del ejercicio 2021 ninguna cuestión referente a posibles riesgos en la contratación del Ayuntamiento.

3.4.4. Entidades dependientes y entidades en las que participa

A continuación, se detallan las entidades dependientes y entidades en las que participa el Ayuntamiento de Almería, si bien hay que dejar constancia que éstas no integran el ámbito subjetivo de la fiscalización.

ORGANISMOS AUTÓNOMOS

- Gerencia Municipal de Urbanismo
- Patronato Municipal de Escuelas Infantiles
- Patronato Municipal de Deportes

SOCIEDADES MERCANTILES

- Empresa Municipal Almería Turística, S.A.
- Interalmería TV, S.A.
- Empresa Municipal Almería XXI, S.A.
- Almería 2030, S.A.U.

3.5. Otros aspectos relevantes

- El Ayuntamiento ha remitido a la Plataforma de Rendición de cuentas todas las cuentas, así como la relación de contratos, si bien la remisión de las cuentas se ha hecho incumpliendo el plazo establecido en la normativa de aplicación.

- El Ayuntamiento dispone de un registro contable de facturas (RCF) tal y como fija la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso a la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas del Sector Público. El RCF de 2021 incluye 15.259 facturas por un importe total de 108,93 mill €.

- Durante el ejercicio 2021, se han aprobado 14 expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos (REC) por una cuantía total de 3.038.530,14€.

- El Ayuntamiento no cuenta con una herramienta informática que permita gestionar la contratación municipal.

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

4.1. Liquidación del Presupuesto 2021 de gastos: capítulo 2 y 6

El ayuntamiento aprueba el Presupuesto para el ejercicio 2021 el 30 de abril de 2021. Asimismo, aprueba la Liquidación del presupuesto de 2021 el 16 de febrero de 2022, con un Resultado Presupuestario de 33.250.077,49€ y un Remanente de Tesorería para Gastos Generales de 25.290.244,15€.

El cuadro nº 3 muestra los datos de la liquidación del presupuesto de gastos:

Liquidación del presupuesto de gastos

Créditos presupuestarios						
Capítulos	**Iniciales**	**Modificaciones**	**Créditos Definitivos**	**Obligaciones Reconocidas Netas**	**Pagos**	**Pendiente de Pago**
1. Gastos de personal	58.050.748,99	2.921.789,75	60.972.538,74	55.942.522,54	54.637.757,39	1.304.765,15
2. Gastos en bienes y servicios	90.741.260,04	9.900.098,31	100.641.358,35	90.214.842,97	81.917.563,70	8.282.296,87
3. Gastos financieros	924.490,59	-128.486,68	796.003,91	496.295,10	359.523,64	136.771,46
4. Transferencias corrientes	16.678.266,00	2.688.296,82	19.366.562,82	14.967.871,58	14.026.251,42	929.069,16
5. Fondo de contingencia y otros imprevistos	800.000,00	-40.000,00	760.000,00			
6. Inversiones reales	7.545.321,34	21.019.447,13	28.564.768,47	7.525.987,14	5.173.418,68	2.352.568,46
7. Transferencias de capital	6.509.653,54	1.263.075,19	7.772.728,73	6.416.714,71	1.260.099,73	5.156.614,98
8. Activos financieros	300.000,00	0,00	300.000,00	160.102,00	160.102,00	0,00
9. Pasivos financieros	12.111.588,80	0,00	12.111.588,80	12.108.909,09	12.108.909,09	0,00
Total gastos	**193.661.329,30**	**37.624.220,52**	**231.285.549,82**	**187.833.245,13**	**169.643.625,65**	**18.162.086,08**

Fuente: Ayuntamiento de Almería **Cuadro nº 3**

Se han reconocido obligaciones por 187.833.245,13 €, lo que supone unos niveles de ejecución presupuestaria del 81,22%. A 31 de diciembre de 2021, las obligaciones pendientes de pago del ejercicio corriente alcanzaron un 9,67% de las obligaciones liquidadas en el ejercicio.

En el ejercicio 2021, los créditos definitivos de los capítulos 2 y 6, representan un 43,51% y un 12,35%, respectivamente respecto a los créditos totales. Asimismo, las obligaciones reconocidas netas de los capítulos 2 y 6 representan un 48,03% y un 4,01% respectivamente, sobre el total.

4.2. Cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas" y cuenta 555 "Pagos pendientes de aplicación"

Los cuadros nº 4 y 5 muestran los saldos inicial y final de las cuentas 413 y 555, durante el ejercicio 2021.

Movimientos en la cuenta de Acreedores por operaciones devengadas (€)

Denominación de la cuenta contable	Saldo Inicial	Saldo Final
Cuenta 413 "Acreedores por operaciones devengadas"	7.619.208,09	8.696.337,98

Fuente: Mayor cuenta 413 **Cuadro nº 4**

Movimientos de la cuenta Pagos pendientes de aplicación (€)

Denominación de la cuenta contable	Saldo Inicial	Saldo Final
Cuenta 555 "Pagos pendientes de aplicación"	915.556,40	0,00

Fuente: Mayor cuenta 555 **Cuadro nº 5**

5. ÁREAS DE FISCALIZACIÓN. ORGANIZACIÓN DE LOS PAPELES DE TRABAJO

El trabajo se organizará en diferentes áreas y los objetivos dentro de cada una de ellas van dirigidos a verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable a los contratos menores y a los de emergencia.

Los programas de auditoría elaborados se encuentran depositados en la intranet corporativa.

6. INFORME A EMITIR

De conformidad con la GPF-OCEX-4000 "Guía para las auditorías de cumplimiento" y el tipo de fiscalización que se va a desarrollar, el informe presentará la siguiente estructura:

1. Introducción
2. Responsabilidades de los órganos municipales en relación a la cuenta general.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
4. Informe de fiscalización de cumplimiento de legalidad.
5. Recomendaciones.
6. Apéndices.
7. Anexos.

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

7.1. Equipo de auditoría

El Consejero del Departamento de Corporaciones Locales que asume la dirección de la fiscalización es D. Miguel Contreras Manrique.

El equipo de trabajo está compuesto por:

- Coordinadora de Departamento
- Auditora responsable técnico del informe
- Técnico de auditoría
- Administrativo

7.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de la distribución de horas que se corresponde con este trabajo se muestra en el siguiente cuadro:

Mes	Horas laborables mes	Horas mes Responsable técnico	Horas mes Técnico auditoría	Total
jun-22	154	14	0	14
jul-22	147	28	0	28
ago-22	154	14	90	104
sep-22	154	60	77	137
oct-22	140	50	98	148
nov-22	147	50	102,9	152,9
dic-22	123	40	86,1	126,1
ene-23	137	68,5	95,9	164,4
feb-23	133	66,5	93,1	159,6
mar-23	161	80,5	126	206,5
TOTAL	**1450**	**471,5**	**769**	**1240,5**

7.3. Calendario previsto

Las fechas en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Notificación de inicio de actuaciones: 29 de junio de 2022
Fecha de primera reunión con la entidad: 20 de julio de 2022
Planificación y Programación: finales julio 2022 a diciembre 2022
Estimación finalización del trabajo de campo: febrero de 2023
Estimación de entrega del primer borrador del informe: primera semana de marzo 2023