



CÁMARA DE CUENTAS
DE ARAGÓN

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA COMARCA
DEL CAMPO DE BORJA
EJERCICIO 2015**



EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 19 de febrero de 2018 ha aprobado el Informe de fiscalización de la Comarca de Campo de Borja 2015.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Aspectos generales.....	1
1.2. Alcance de la fiscalización	1
1.3. Ámbito temporal de la fiscalización	2
1.4. Marco normativo.....	3
1.5. Nota sobre la unidad monetaria	6
1.6. Seguimiento de incidencias y recomendaciones	6
2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS COMARCALES EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.....	7
3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN.....	9
4. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA	10
4.1. Opinión con salvedades.....	10
4.2. Fundamento de la opinión con salvedades.....	10
5. FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	14
5.1. Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad con salvedades.....	14
5.2. Fundamento de la opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades.....	14
5.3. Párrafos de énfasis y sobre otros asuntos.....	19
6. RECOMENDACIONES	22
7. TRAMITE DE AUDIENCIA.....	25
ANEXO: ALEGACIONES Y SU TRATAMIENTO EN EL INFORME.....	27

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAA	Comunidad Autónoma de Aragón
CCA	Cámara de Cuentas de Aragón
CD	Créditos definitivos
DRN	Derechos reconocidos netos
EBEP	Ley 7/2004, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
IASS	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
INLADIS	Sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L.
IMNCL	Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LALA	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LCA	Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRJAP y PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LIVA	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
LSA	Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón
ORN	Obligaciones reconocidas netas
P	Pago
PGCPAL	Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local
PD	Previsiones definitivas
PIB	Producto Interior Bruto

REBASO	Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón
RLGS	Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio
RN	Recaudación neta
RT	Remanente de tesorería
RTGG	Remanente de tesorería para la financiación de gastos generales
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre
TRLCA	Texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLRHL	Texto refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Aspectos generales

La Cámara de Cuentas de Aragón, en virtud de lo dispuesto en los artículos 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, y conforme a lo previsto en el apartado V. c) del Programa anual de fiscalización de la Cámara de Cuentas para el año 2016, aprobado por acuerdo del Consejo de 28 de enero de 2016, ha realizado una fiscalización de regularidad, financiera y de cumplimiento, sobre las cuentas del ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja, con especial atención, de acuerdo con las prioridades expresadas por las Cortes, a la financiación, a la actividad contractual (contratación de personal y de suministros) y a la gestión de subvenciones.

1.2. Alcance de la fiscalización

Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización incluye a la Comarca de Campo de Borja y a la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja S.L. (INLADIS), sociedad mercantil de capital íntegramente propiedad de la Comarca.

Alcance material

Las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas fijaron los siguientes objetivos de fiscalización:

1. Comprobar que las cuentas anuales de la Comarca se elaboran y presentan de acuerdo con los principios y criterios contables previstos en la Orden HAP/1781/2013, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, de forma que expresen, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados de la Entidad.
2. Analizar las cuentas anuales de la sociedad Integración Laboral Discapacitados Campo de Borja, S.L.
3. Analizar la ejecución del presupuesto de la Comarca, con especial atención al presupuesto de ingresos y al remanente de tesorería.
4. Analizar el control interno.
5. Analizar la gestión del área de personal de la Comarca y de la sociedad.
6. Analizar los procedimientos de contratación de la Comarca y de la sociedad.
7. Analizar los procedimientos de concesión de subvenciones de la Comarca.

8. Analizar el cumplimiento de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y disposiciones concordantes.
9. Verificar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.
10. Análisis de la sociedad Integración Laboral Discapacitados Campo de Borja, S.L. como medio propio encomendatario de la Comarca y análisis de las encomiendas de la Comarca a la citada sociedad.
11. Seguimiento de las incidencias puestas de manifiesto en el informe de fiscalización sobre las Comarcas de Aragón en el ejercicio 2011¹ y de la implantación de las recomendaciones que figuran en el citado informe.

En relación con el área de personal, no se ha analizado el Convenio Colectivo de aplicación al personal laboral de la Comarca.

Los resultados más relevantes de la fiscalización efectuada se presentan de forma separada en dos apartados:

- Informe de auditoría financiera (apartado 4), en el que se recoge la opinión, expresada en forma de seguridad limitada, sobre si el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria correspondientes al ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja expresan la imagen fiel. Respecto a la sociedad, se recoge la opinión sobre si el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias y la memoria correspondientes al ejercicio 2015 expresan la imagen fiel.
- Informe de cumplimiento de la legalidad (apartado 5), en el que se recoge la opinión, expresada en forma de seguridad limitada, sobre si las actividades realizadas durante el ejercicio 2015 por la Comarca y la sociedad resultan conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables.

Adjunto al Informe de fiscalización se presenta un memorando en el que se recogen los resultados de las pruebas de fiscalización realizadas en las que se sustentan las opiniones de la auditoría financiera de las cuentas anuales de 2015 y de cumplimiento de la legalidad de este informe y que puede resultar de interés a los destinatarios y usuarios a efectos de un mejor entendimiento de nuestro trabajo de auditoría y de nuestras responsabilidades como auditores.

1.3. Ámbito temporal de la fiscalización

El alcance temporal de la fiscalización se circunscribe al ejercicio 2015, sin perjuicio de las comprobaciones de documentos y antecedentes de ejercicios anteriores y hechos posteriores al ejercicio fiscalizado que se han estimado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos.

¹ Informe aprobado por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón con fecha 19 de septiembre de 2014.

1.4. Marco normativo

Normativa estatal

- Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (vigente hasta 31 de octubre de 2015).
- Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- 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 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado.

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- Reglamento que desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.
- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local
- Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de 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.
- Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.
- Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de

suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Normativa autonómica

- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Ley 18/2001, de 19 de noviembre, de creación de la Comarca de Campo de Borja.
- Texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre.
- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.
- Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón.
- Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la CCA para el ejercicio 2015.
- Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Decreto 106/2002, de 19 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se transfieren funciones y se traspasan servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca de Campo de Borja.
- Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón.
- Orden de 8 de septiembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se establecen medidas adicionales de control de la ejecución presupuestaria.

Instrucciones de la Cámara de Cuentas

- Instrucción 1/2013, de 25 de junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón, relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del sector público de Aragón y a los medios telemáticos para su remisión a la Cámara de Cuentas de Aragón.

Instrucción 3/2015, de 29 de diciembre, 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 2015.

1.5. Nota sobre la unidad monetaria

Todas las cantidades monetarias que aparecen en los cuadros de este informe se expresan en miles de euros, salvo mención expresa en contrario. Se advierte que las cifras que se presentan en los cuadros se han redondeado de forma individualizada, lo que puede producir diferencias entre la suma de los parciales y los totales de los cuadros.

1.6. Seguimiento de incidencias y recomendaciones

La Cámara de Cuentas realizó la fiscalización de determinados aspectos económico-financieros de las Comarcas de Aragón (incluyendo a la Comarca de Campo de Borja) sobre el ejercicio 2011. En concreto, se fiscalizó la elaboración del remanente de tesorería, la contratación, la concesión de subvenciones y la morosidad en las operaciones comerciales. En el presente informe figuran con un asterisco (*) tanto las incidencias ya detectadas en la Comarca en el citado Informe que no han sido corregidas en el ejercicio 2015, como las recomendaciones formuladas que no han sido implantadas. Adicionalmente, en el epígrafe 5.3 Párrafos de énfasis y sobre otros asuntos, se incluye un cuadro comparativo entre los resultados de la presente fiscalización y la realizada sobre el ejercicio 2011.

2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS COMARCALES EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

Las distintas responsabilidades de los diferentes órganos comarcales en relación con la formación, aprobación y rendición de la Cuenta General de la Corporación están establecidas en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local Se resumen a continuación y en la normativa aragonesa de comarcas

El Presidente de la Comarca de Campo de Borja es responsable de rendir los estados y cuentas de la entidad local, antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente al que corresponda. Las cuentas de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L., deben ser rendidas y propuestas inicialmente por el Presidente del Consejo de Administración competente de ésta y remitidas a la entidad local en el mismo plazo (artículo 212.1 TRLRHL y Regla 50.1c de la IMNCL).

La Intervención es responsable de formar la Cuenta General para someterla a Informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad antes del 1 de junio (artículo 212.2 TRLRHL y Regla 47 de la IMNCL).

El Pleno de la Corporación es responsable de aprobar la Cuenta General antes del 1 de octubre (artículo 212.4 TRLRHL).

El Presidente de la Comarca debe rendir la Cuenta General de cada ejercicio al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Aragón antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente al que corresponda (artículo 223 TRLRHL y artículo 10.2 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón). En concreto, la Cuenta General debe ser rendida por el Presidente de la Comarca (Regla 51.2 de la IMNCL).

La Cuenta General de la Comarca de Campo de Borja está integrada por la de la propia entidad (con un importe de obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2015 de 2.625 miles de euros) y la de la sociedad de capital íntegramente propiedad de la Comarca, Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (con una cifra de negocios de 93 miles de euros en el ejercicio 2015).

Las cuentas anuales que integran la Cuenta de la Comarca, de conformidad con lo dispuesto en la Regla 45.1 de la IMNCL, son las siguientes: el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de cambios en el patrimonio neto, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de Liquidación del Presupuesto y la Memoria.

Las cuentas anuales de la sociedad mercantil son las que deben elaborarse de acuerdo con la normativa mercantil de conformidad con la Regla 46 de la IMNCL.

Los mencionados órganos comarcales son responsables de elaborar y aprobar la Cuenta General de forma que esta exprese la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados de la Comarca, de acuerdo con el marco normativo de información financiera aplicable a las entidades locales y del control interno que consideren necesario para permitir la preparación de la Cuenta General libre de incorrección material, debida a fraude o error.

Además de la responsabilidad de formar y presentar la Cuenta General, los órganos comarcales también deben garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables y establecer los sistemas de control interno que consideren necesarios para esa finalidad.

La Cuenta General fue presentada a la Cámara de Cuentas de Aragón, conforme a la normativa de aplicación, el 14 de octubre de 2016.

3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre las cuentas anuales y sobre la legalidad de las operaciones basada en nuestra fiscalización.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con las Normas y principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, contenidos en las normas ISSAI-ES, y se han seguido las guías prácticas de fiscalización aprobadas por la Conferencia de Presidentes de ASOCEX (Asociación de Órganos de Control Externo). Dichas normas y principios exigen que cumplamos los requerimientos éticos, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable de que las cuentas anuales están libres de incorrecciones materiales y que las actividades, operaciones financieras y la información reflejadas en los estados financieros resultan, en todos los aspectos significativos, conformes con la normativa aplicable.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información revelada en las cuentas anuales y sobre el cumplimiento de la legalidad de las operaciones. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en las cuentas anuales, debido a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la formulación por parte de la entidad de las cuentas anuales y para garantizar el cumplimiento de la legalidad, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad. A este respecto, la Cámara de Cuentas ya detectó en el Informe de fiscalización de las Comarcas de Aragón sobre el ejercicio 2011 debilidades del sistema de control interno de la entidad, consistentes en la falta de realización de forma generalizada en dicho ejercicio de las funciones de control previstas en el TRLRHL, en sus modalidades de función interventora, control financiero y control de eficacia. Considerando este antecedente y con la finalidad de evaluar los potenciales riesgos de error en las cuentas o de incumplimientos legales en la gestión de 2015, la Cámara de Cuentas ha vuelto a revisar en este informe si el control interno se realizó de forma adecuada por la Comarca en dicho ejercicio.

Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la dirección, así como la evaluación de la presentación de las cuentas anuales tomadas en su conjunto.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión de auditoría financiera y de legalidad con salvedades, que expresamos en forma de seguridad limitada.

4. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

4.1. Opinión con salvedades

En nuestra opinión, las cuentas anuales de la Comarca de Campo de Borja y de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de las mismas a 31 de diciembre de 2015, así como de su resultado económico y presupuestario correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco normativo de información financiera (público y privado) que les resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo, excepto por los posibles efectos de la limitación al alcance y los efectos de los hechos descritos en los párrafos 1 a 15 del apartado 4.2 “Fundamento de la opinión con salvedades”.

4.2. Fundamento de la opinión con salvedades

Limitaciones al alcance

1. La Comarca de Campo de Borja no dispone de información que refrende la correcta valoración de los bienes inmuebles incluidos en el Inventario, ya que la citada valoración está basada en tasaciones periciales realizadas en los ejercicios 2009 y 2010 de las que no existe constancia documental.

Esta limitación afecta a las cuentas de patrimonio neto representativas de la diferencia entre el activo y el pasivo exigible.

Incorrecciones

Comarca de Campo de Borja

Resultado presupuestario

2. El resultado presupuestario calculado por la Cámara de Cuentas asciende a -13 miles de euros en lugar de -79 miles de euros (calculado por la Comarca) debido a que la Entidad reconoce las obligaciones en el momento de la concesión de las subvenciones sin que se haya acreditado documentalmente el derecho de los acreedores a la percepción de las subvenciones.* Como consecuencia de lo anterior el importe de las obligaciones reconocidas contabilizadas en 2015 es superior en, al menos, 66 miles de euros al que realmente correspondería (disminución de 155 miles de euros por obligaciones indebidamente reconocidas en el ejercicio y aumento de 88 miles por obligaciones reconocidas en el ejercicio anterior que deberían haberse reconocido en el ejercicio corriente).

En el resultado presupuestario negativo influyen los 48 miles de euros de obligaciones reconocidas que, sin financiación afectada, se gastaron en el ejercicio en materia de comercio y limpieza viaria y que se detallan en el incumplimiento nº 1 del apartado 5.2 “Fundamento de cumplimiento de legalidad con salvedades”, de este Informe.

Inmovilizado

3. La Comarca no registró ni valoró un bien recibido como beneficiaria de una cesión (un solar del Ayuntamiento de Agón en el que se ubica el centro ocupacional).

La Comarca tampoco registró la cesión de bienes como aportante a las siguientes entidades beneficiarias: al Ayuntamiento de Mallén (solar en el que se ubica la escuela de educación infantil), a la Asociación para la Promoción Turística de la Ruta de la Garnacha (despacho) y a la Agrupación de voluntarios de protección civil de la Comarca de Campo de Borja (inmueble y vehículos). Estos bienes se encuentran valorados en 176 miles de euros.

La Comarca no aplica los criterios marcados en el punto 18º “Transferencias y subvenciones” y 19º “Adscripciones, y otras cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos” de las Normas de reconocimiento y valoración del PGCPAL. Según estas normas, se consideran transferencias y subvenciones las entregas dinerarias o en especie sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios; entre las “en especie” considera la entrega de activos; y respecto a estas dispone que la entidad concedente deberá reconocer la transferencia o subvención concedida en el momento de la entrega al beneficiario; y respecto a las transferencias recibidas que se reconocerán en el momento de la recepción del bien.

4. La Comarca no ha efectuado correctamente la dotación correspondiente a las amortizaciones del Inmovilizado, de acuerdo con los apartados 5 a 7 de la norma 1 de reconocimiento y valoración del PGCPAL. En concreto, no ha considerado en su cálculo, el tiempo transcurrido desde la adquisición del bien hasta la fecha de su activación el día 31 de diciembre de 2014, sino que consideró el número de años que restan de vida útil desde esa fecha (31 de diciembre de 2014). De acuerdo con los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, la amortización acumulada debe incrementarse en 134 miles de euros (147 miles de ejercicios anteriores y -13 miles del ejercicio corriente)
5. La Comarca no evaluó al cierre del ejercicio si existe algún indicio de deterioro de los elementos del inmovilizado (en concreto, de varias parcelas valoradas en 39 miles de euros dedicadas a un vertedero comarcal clausurado), incumpliendo la norma de valoración 1.8 PGCPAL.

Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas

6. No figura en este epígrafe el valor de las participaciones sociales de la Comarca en la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (sociedad de capital íntegramente propiedad de la Comarca) por importe de 15 miles de euros.

Deudores por derechos reconocidos

7. En la cuenta 4310, Deudores por derechos reconocidos de ejercicios cerrados, figuran 47 miles de euros contabilizados de forma duplicada.

Además, en la citada cuenta 4310 figuran deudores por transferencias (5 miles de euros) sin que la obligación de pago sea vencida, líquida y exigible y sin que el ente concedente haya dictado el acto de reconocimiento de la obligación, incumpliendo el documento 4 de los principios contables públicos elaborados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas de la Intervención General de la Administración del Estado (aplicables según establece la Introducción del PGCPAL).

Patrimonio neto y pasivo

8. Como consecuencia de los hechos descritos en la salvedad nº 4, la cuenta 120, Resultados de ejercicios anteriores, debe disminuir en 147 miles de euros (hasta -3.870 miles de euros) para recoger la amortización acumulada de ejercicios anteriores que no ha sido dotada por la Comarca.
9. El saldo de la cuenta 522, Deudas a corto plazo transformables en subvenciones, a 31 de diciembre de 2015, ascendía a 23 miles de euros. Sin embargo, de acuerdo con la con la norma de reconocimiento y valoración 18.2.b.2), Subvenciones recibidas, del Plan de Contabilidad Pública adoptado a la Administración Local, y según los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, dicho saldo debería incrementarse en 243 miles de euros con cargo a la cuenta 750, Transferencias, ya que la Comarca reconoció un ingreso contable estando pendiente de cumplimiento alguna de las condiciones asociadas al cobro de las subvenciones; en concreto, respecto al importe señalado falta justificar ante el órgano concedente la realización del gasto, justificando además el destino y para el caso de los convenios celebrados con la Comunidad Autónoma los resultados obtenidos.
10. La cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar presupuesto, recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o de bienes y servicios recibidos que no han sido aplicados a presupuestos, siendo procedente dicha aplicación. A 31 de diciembre de 2015, el saldo debería incrementarse en 38 miles de euros, importe correspondiente a gastos, adquisiciones de bienes y servicios de 2015 y anteriores, que la Comarca ha registrado y reconocido en el ejercicio 2016.
11. En la cuenta 555, Pagos pendientes de aplicación, figura un pago efectuado en el ejercicio 2012 por importe de 12 miles de euros para acudir a la ampliación de capital de la sociedad de Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLANDIS).

Con fecha de 20 de diciembre de 2012 dicho pago fue aprobado con reparo de la Intervención por inexistencia de crédito, incumpléndose el artículo 175.3 del TRLHL. A 31 de diciembre de 2015, el pago está pendiente de aplicación definitiva tanto al presupuesto (Capítulo 8, Activos financieros) como a la contabilidad financiera, cuenta 2511, Participaciones a largo plazo en entidades multigrupo y asociadas, Sociedades mercantiles.

Liquidación del presupuesto de ingresos

12. Los ingresos procedentes de la venta de residuos (embalajes, vidrio y papel) a empresas privadas (185 miles de euros) y los ingresos provenientes del IASS (87 miles

de euros) en concepto de pago de las plazas concertadas en la residencia Centro ocupacional comarcal de Agón fueron contabilizados, indebidamente, en el Capítulo 4, Transferencias corrientes. Deberían estar contabilizados en el Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos, ya que son ingresos percibidos con salida o entrega material de bienes o servicios.

13. La Comarca, en el cálculo de los derechos pendientes de cobro considerados de difícil o imposible recaudación, aplicó los porcentajes mínimos establecidos en el artículo 193 bis del TRLHL. Al respecto, la Comarca no tuvo en consideración la globalidad de los criterios establecidos en el artículo 103 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril y en el PGCPAL. El saldo de los derechos de difícil o imposible recaudación calculados resultan insuficientes en al menos -52 miles de euros, que es la diferencia entre el importe calculado por la Comarca, -113 miles de euros, y el calculado por la Cámara de Cuentas -165 miles de euros.

Remanente de tesorería

14. El remanente de tesorería para gastos generales calculado por la Cámara de Cuentas es 155 miles de euros, en lugar de 89 miles de euros calculado por la Comarca (+66 miles de euros):
- La Comarca contabilizó de forma duplicada derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente (-47 miles de euros) de ejercicios cerrados.
 - La Comarca contabilizó indebidamente el reconocimiento de la obligación de las subvenciones (al menos 177 miles de euros) 155 miles de euros del ejercicio corriente y 22 miles de cerrados.
 - La Comarca no aplicó el pago pendiente de aplicación efectuado en el ejercicio 2012 destinado a ampliar el capital de la sociedad íntegramente propiedad de la entidad (-12 miles de euros).
 - La Comarca no determinó de forma correcta y suficiente el importe de derechos de dudosa o imposible recaudación (-52 miles de euros).

Sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS)

15. La sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. no ha evaluado si existe algún indicio de deterioro de su principal activo (nave industrial situada en Agón y valorada en 175 miles de euros), incumpliendo la norma 2ª de valoración de inmovilizado material, apartado 2.2 del Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas empresas.

5. FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.1. Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad con salvedades

En nuestra opinión, las actividades realizadas en el ejercicio 2015 por la Comarca de Campo de Borja y la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos, excepto por los posibles efectos de los incumplimientos descritos en los párrafos 1 a 21 del apartado 5.2. “Fundamento de la opinión sobre cumplimiento de la legalidad con salvedades”.

5.2. Fundamento de la opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades

Como resultado del trabajo de fiscalización del cumplimiento de la legalidad efectuado, se han puesto de manifiesto los siguientes incumplimientos significativos de la normativa aplicable.

Incumplimientos

Comarca de Campo de Borja

Competencias

1. La Comarca de Campo de Borja prestó en el ejercicio 2015 servicios en materias de educación, limpieza viaria, urbanismo y comercio por importe total de 321 miles de euros (12 % del total obligaciones reconocidas netas), sin tener competencia (no están incluidas en el artículo 9 TRLCA) o sin haberle sido transferida, y sin que consten los informes previos necesarios y vinculantes de la Administración competente por razón de materia (en el que se señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tiene atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, incumpliendo el artículo 7.4 LBRL, en su redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local.

Ello incide parcialmente en el Resultado presupuestario negativo tal como se especifica en la Incorrección segunda del apartado 4.2 “Fundamento de la opinión con salvedades”.

Personal

2. La Comarca no tenía aprobada en el ejercicio fiscalizado una relación de puestos de trabajo de la Entidad local, incumpliendo el artículo 74 EBEP, el artículo 90 LBRL y el artículo 57 TRLCA, ni tenía constituido un Registro de personal, incumpliendo el artículo 71 EBEP.
3. De los 60 puestos de trabajo de la Comarca, 47 (72 %) se encontraban ocupados con personal contratado de forma temporal. De ellos, 38 eran contratos temporales celebrados desde hace más de tres años (incumpliendo el artículo 70 EBEP) y 25 de estos últimos, eran contratos temporales celebrados desde hace más de 10 años.

Estos contratos se encuentran afectados de manera sobrevenida por la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 que prevé que los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

Bienes

4. La Comarca no disponía de información que refrende la correcta valoración de los bienes inmuebles incluidos en el Inventario, incumpliendo el artículo 40 REBASO. Además, el Inventario no está autorizado por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente incumpliendo el artículo 41 REBASO.

Control interno

5. El sistema de control interno realizado por la Intervención presentaba debilidades*. En concreto y principalmente:
 - En la función Interventora:
 - En los expedientes de contratación con fiscalización previa limitada se limitaba a la verificación de la existencia de crédito adecuado y a la competencia del órgano de contratación² y no se extendía sobre el resto de los extremos que establecen las bases de ejecución. Además no se realizó la fiscalización plena posterior sobre una muestra representativa de contratos incumpliendo el artículo 219.3 TRLRHL y no se fiscalizaron los acuerdos de aprobación de facturas.
 - En los expedientes de concesión de subvenciones, no se fiscalizaron los acuerdos de concesión ni todos los acuerdos de aprobación de cuentas justificativas.
 - En la función de control financiero: las cuentas de la sociedad mercantil no fueron auditadas por un auditor privado - al estar exceptuada la sociedad de conformidad con el artículo 263 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital-. Sin embargo, el control interno no realizó el control financiero de la sociedad dependiente, mediante procedimientos de auditoría, incumpliendo el artículo 220 TRLRHL
6. En 2015, la Comarca aprobó gastos por un importe total de 50 miles de euros sin haber seguido el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, siendo

² La fiscalización tiene por objeto verificar que los actos administrativos se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso. Por lo tanto, la fiscalización no puede limitarse a la comprobación de la existencia de crédito presupuestario y a que el gasto se aprueba por órgano competente.

gastos efectuados sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido para su contratación o gastos realizados en ejercicios anteriores.

Presupuesto

7. El Presupuesto del ejercicio 2015 fue aprobado definitivamente el 21 de abril de 2015, incumpliendo el artículo 169.2 TRLRHL que prevé la aprobación definitiva del presupuesto antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.*
8. La Comarca contabilizó, en el momento de la concesión de las subvenciones, el reconocimiento de la obligación sin que hubiera tenido lugar la presentación y la aprobación de la cuenta justificativa, ni el pago anticipado, incumpliendo los artículos 189.2 del TRLHL, 58 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, según el cual con carácter previo al reconocimiento de la obligación, ha de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, *como preceptúa el artículo 34.3 de la LGS.
9. La Comarca incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2015 (-103 miles de euros).

Gestión de ingresos de derecho público

10. La Ordenanza reguladora del precio público del servicio de ayuda a domicilio, estableció un precio de 8,61 euros/hora más IVA. Al respecto, el artículo 20.uno.8 de la LIVA establece que están exentas de IVA las prestaciones de servicios de asistencia social efectuadas por entidades de derecho público, entre otras la asistencia a la tercera edad, por lo que es improcedente la repercusión del IVA

El IVA del precio público por dicho servicio se reconoció indebidamente como un derecho de la Comarca; en relación con estos ingresos lo que hubiera procedido es iniciar la gestión de la devolución de dichas cantidades por ser ingresos indebidos.

La misma incidencia se ha detectado en los precios públicos por las actividades de dulzaina y tamboril, cursos organizados por el servicio de juventud o por los campamentos organizados.

Contratación

11. La Comarca de Campo de Borja no publicó la convocatoria de las licitaciones ni sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, incumpliendo la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el artículo 334 TRLCSP.
12. En el contrato de servicios "Asistencia técnica a municipios de la Comarca de Campo de Borja durante 2015/2016" de 18 miles de euros, único de cuantía superior al

contrato menor, formalizado por la Comarca en el ejercicio 2015 presenta los siguientes incumplimientos:

El informe justificativo y razonado de estimación del precio del contrato exigido en el artículo 87 TRLCSP, no consta.

El informe de Secretaría previo a la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, emitido en virtud de la disposición adicional segunda apartado 7 TRLCSP en relación con el artículo 115.6 del mismo texto legal, no se pronuncia sobre la legalidad del mismo.*

El precio como criterio de adjudicación ni se valora ni se motiva la exclusión de este criterio. La posibilidad que tiene el órgano de contratación de excluir el precio como criterio para la adjudicación de contratos debe considerarse excepcional y deben, en su caso, consignarse en el expediente las razones que justifiquen tal exclusión (Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón).

"Las mejoras al precio" consistentes, en este caso, en un mayor volumen de trabajos sobre los previstos en el pliego de prescripciones técnicas por el mismo precio se valoran. En concreto, el objeto del contrato es 17,5 horas semanales de prestación del servicio y se valora como mejora la realización de hasta 20 horas semanales adicionales (más del doble del inicial). Sin embargo, "la posibilidad de mejoras, además de no distorsionar el objeto del contrato, debe preservar que se cumplan las exigencias de correcta determinación del valor estimado del mismo... En la preparación del contrato, la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP. Por ello, una mejora de gran impacto económico que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato es, por este motivo, ilegal. Y es que, aun en circunstancias de restricciones presupuestarias, la búsqueda de la mayor eficiencia no puede justificar la alteración de la naturaleza y valor de la prestación demandada." (Acuerdo 12/2015, de 20 de enero de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

13. La Comarca recibió prestaciones en el ejercicio 2015 por importe total de, al menos, 65 miles de euros (7,5 % de las obligaciones reconocidas en el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, y en el Capítulo 6, Inversiones reales, del Presupuestos de gastos) sin sujetarse en su contratación al TRLCSP o a la LCA. En concreto, recibió prestaciones (suministro de combustible) por importe total de 27 miles de euros sin tramitar expediente de contratación y prestaciones por importe de 38 miles de euros incumpliendo el artículo 4 LCA que exige consultar, al menos, a tres empresas, cuando el importe del contrato supere 6 miles de euros.

Encomiendas de carácter contractual a la sociedad Integración Laboral de Discapacitados de Campo de Borja, S.L.

14. La Comarca no elaboró una memoria que justifique la elección de la encomienda a la sociedad Integración Laboral de Discapacitados de Campo de Borja, S.L. (INLADIS), frente a la opción del contrato, para la realización de varias prestaciones (limpieza de dependencias, recogida de cartón...) por importe total de 67 miles de euros en el

ejercicio 2015 (7,7 % de las obligaciones reconocidas por la Comarca en el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, y en el Capítulo 6, Inversiones reales, del Presupuestos de gastos), siendo que los encargos a medios propios constituyen una excepción a las reglas generales del Derecho comunitario en materia contractual y, como tal excepción, debe aplicarse restrictivamente.

La ejecución en el ejercicio 2015 por INLADIS de las citadas prestaciones derivaron de un encargo en el ejercicio 2013. Sin embargo, no consta en el expediente una memoria técnica descriptiva de las actuaciones a realizar, un informe justificativo de la valoración económica de la encomienda, plazo de ejecución o certificado de existencia de crédito. Además, en el ejercicio 2015 se ejecutaron prestaciones no incluidas en la encomienda y el precio que se facturó es de cuantía superior al determinado en el acuerdo del Consejo Comarcal de 2013.

15. La Comarca aprobó, con reparos de la Intervención, tres facturas emitidas por la sociedad INLADIS por importe total de 19 miles de euros, correspondientes a servicios de recogida de plástico, papel cartón y cartón industrial realizados a varias empresas ubicadas en la Comarca, sin que se trate de servicios prestados a la Comarca y sin crédito presupuestario, incumpliendo el artículo 173 TRLRHL, según el cual, no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma.

Subvenciones

16. La Comarca de Campo de Borja concedió subvenciones en el ejercicio 2015 por importe de 319 miles de euros sin haber aprobado un plan estratégico de subvenciones, instrumento básico de planificación de las políticas públicas que tienen por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, incumpliendo el artículo 8 LGS.*
17. La Comarca no ha remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, incumpliendo el artículo 20 LGS y los artículos 35 y siguientes RLGS.*
18. La Comarca de Campo de Borja pagó en 2015 a la Agrupación de voluntarios de protección civil de la Comarca de Campo de Borja un importe total de 1.151 euros en concepto de subvención, sin seguir ningún tipo de procedimiento y sin que la Agrupación haya presentado cuenta justificativa, incumpliendo los artículos 22 y siguientes LGS.

Desde 2008, la Agrupación de voluntarios recibió un total de 36 miles de euros en subvenciones, sin haber presentado cuenta justificativa y con reparos de la Intervención (12 miles de euros en 2008, 6 miles de euros en 2009, 2010 y 2011, 3 miles de euros en 2012, 308 euros en 2013, 1.600 euros en 2014 y 1.152 euros en 2015). En el ejercicio 2011, la Agrupación de voluntarios presentó la justificación fuera del plazo de diez días concedido por la Comarca (la presentó en el plazo de un mes) para corregir los defectos subsanables apreciados por la Comarca. De conformidad con el artículo 70.3 RLGS, la falta de presentación de la justificación en

el plazo de 15 días desde el requerimiento, lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades exigidas en la LGS.

19. En los expedientes de concesión directa de subvenciones, con carácter general, se aprecian los siguientes incumplimientos:

-No consta la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico, por el importe total del expediente, en el momento de su aprobación, de conformidad con el artículo 9.4 LGS.

-No consta la acreditación por el beneficiario de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario en la forma prevista en el artículo 13.7 LGS.

-No consta la acreditación por el beneficiario, con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión de la subvención, de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, incumpliendo el artículo 14.1.e) LGS.

-No consta la fiscalización por la Intervención del acuerdo de concesión de la subvención, incumpliendo el artículo 9.4.d) LGS y el artículo 214 TRLRHL.

-En el 70 % de los expedientes analizados, ni la resolución de concesión de la subvención ni, en su caso, el convenio, determinan de forma precisa el objeto de la subvención, incumpliendo el artículo 65.3 RLGS. La indeterminación del objeto comporta dificultades para comprobar si los gastos justificados tienen el carácter de gastos subvencionables.

20. Las cuentas justificativas presentadas por S.D. Borja y Ainzón F.S. para justificar las subvenciones recibidas de 3 miles de euros (cada una) para fomento del deporte no contienen facturas u otros documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa por el importe total de la subvención, incumpliendo los artículos 30.3 LGS, 32.3 LSA y 73 RLGS.

Sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L.

21. El Inventario de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. no se encuentra actualizado desde el año 2010 y no está autorizado por el Secretario de la Corporación ni por el Director o Administrador de la entidad, incumpliendo los artículos artículo 26.2 y 41 REBASO.

5.3. Párrafos de énfasis y sobre otros asuntos

Adicionalmente, se indican a continuación otros aspectos de interés puestos de manifiesto en la fiscalización efectuada a la Comarca de Campo de Borja.

Retribuciones de los miembros de la Corporación y asignaciones a los grupos políticos

1. Los acuerdos del Consejo comarcal relativos a las retribuciones de los cargos con dedicación parcial y a las asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados satisfechas en 2015 (50 miles de euros) no se publicaron en el

Boletín Oficial de la Provincia, incumpliendo el artículo 75.5 LBRL y también el artículo 13.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, si bien se recogió en el anuncio de aprobación definitiva del Presupuesto del ejercicio 2015, del artículo 169.1 del TRLHL el salario bruto del Presidente, único órgano con dedicación dentro de la Comarca y el régimen de indemnizaciones por concurrencia efectiva a las sesiones.

Selección de personal

2. La Intervención reparó todas las todas las nóminas del ejercicio 2015 por incluir a dos empleadas, personal laboral temporal, contratadas en los ejercicios 2010 y 2011, sin seguir ningún procedimiento e incumpliendo los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, recogidos en el artículo 55 EBEP.

Sociedad Integración Laboral de Discapitados Campo de Borja, S.L.

3. De conformidad con el cálculo realizado por la Cámara de Cuentas, en los ejercicios 2014 y 2015, la sociedad no realizó la parte esencial de su actividad para la Comarca, ya que el porcentaje de ingresos proveniente de la Entidad local es inferior al 80 % (66 %), requisito exigido por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública, para los encargos a medios propios, que prevé que más del 80 % de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla. Este criterio de fiscalización debe interpretarse respecto de las encomiendas formalizadas en 2015 con todas las reservas, teniendo en cuenta que la citada Directiva no estaba en vigor en ese ejercicio y, que, además, prevé medios alternativos al volumen de ingresos procedentes de la matriz (único criterio utilizado en la prueba realizada por la Cámara), para comprobar si la entidad realiza la parte principal de su actividad para aquella, entre los que cita el criterio de los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que hay realizado a cualquier entidad o cualquier otro indicador alternativo de actividad que sea fiable.
4. La sociedad no disponía de perfil de contratante ni de instrucciones de contratación, incumpliendo, respectivamente, los artículos 53 y 191.b) TRLCSP, si bien el contrato de mayor importe celebrado en el ejercicio 2015 es de 8 miles de euros (para cuya contratación, no obstante, no se ha consultado a tres empresas, incumpliendo el artículo 4 LCA, aplicable de conformidad con el artículo 2.2 del mismo texto legal).

Comparación de los resultados de la presente fiscalización con la realizada en el ejercicio 2011

5. El siguiente cuadro muestra un resumen de la comparativa de los resultados de los aspectos comunes fiscalizados en el ejercicio 2011 y en la fiscalización actual.

Área	Actuaciones	Resultado cumplimiento 2011	Resultado cumplimiento 2015
Ciclo presupuestario	Aprobación del presupuesto en plazo	x	x
	Aprobación liquidación presupuesto en plazo	x	✓
Cuenta General	Aprobación Cuenta General en plazo	x	x
	Rendición Cuenta General en plazo	x	✓
Remanente de tesorería	Remanente de tesorería GG positivo	✓	✓
	Cálculo correcto y suficiente saldo derechos de dudoso cobro	x	x
	Control de los GFA a través del sistema de información contable	✓	✓
	Control correcto de los GFA seguidos por las Comarcas	✓	✓
Control interno	Adecuado control interno	x	x
Contratación	Cumplimiento de todas las obligaciones de comunicación a la CCA en materia contractual	x	✓
	Nº Incidencias en la muestra de contratos	22*	13
Subvenciones	Plan estratégico aprobado	x	x
	Nº Incidencias en la muestra (en concurrencia competitiva)	14	NA
	Contabilización subvenciones de acuerdo con PGCP	x	✓
Morosidad	Cumplimiento Periodo Medio de pago	✓	✓
	Elaboración Informe trimestral morosidad	✓	✓
	Remisión al Ministerio de Economía y Hacienda informe morosidad	✓	✓

Legenda: x No cumple; ✓ Cumple.

* El contrato fiscalizado en el ejercicio 2011 fue celebrado por la sociedad Integración Laboral de Discapitados Campo de Borja, S.L.

NA: No aplica porque en el ejercicio 2015 la Comarca no concedió subvenciones en procedimientos de concurrencia competitiva.

6. RECOMENDACIONES

En los apartados 4.2 y 5.2 del Informe se han descrito los fundamentos de la opinión financiera y de legalidad favorable con salvedades respecto de las cuales los responsables de la entidad deben adoptar medidas correctoras para evitar que vuelvan a producirse. Además, en los apartados 4.3 y 5.3 se recogen párrafos de énfasis sobre otros asuntos significativos que también requerirán de medidas correctoras.

La Cámara de Cuentas también ha expresado en el informe otras observaciones que no afectan a la opinión pero pueden resultar de interés a los destinatarios y usuarios de este informe para incorporar mejoras en los procedimientos de gestión.

En este apartado, la Cámara de Cuentas destaca las recomendaciones que considera más urgentes o significativas de entre las que implícitamente ha formulado en el informe.

Por otra parte, en el Informe de fiscalización sobre las Comarcas de Aragón en el ejercicio 2011, entre las que se encontraba la Comarca de Campo de Borja, se incluyeron 57 recomendaciones en las materias de organización general, presupuestos y control interno, remanente de tesorería y contabilidad, contratación, subvenciones y morosidad. Al respecto, la Cámara de Cuentas ha comprobado que la Comarca de Campo de Borja no ha implantado todas las citadas recomendaciones. En el presente informe figuran con un asterisco aquellas recomendaciones incluidas en el citado Informe, cuya implementación se sigue recomendando.

Como resultado del trabajo de fiscalización procede efectuar las recomendaciones que se señalan a continuación.

En materia de organización general de la Comarca de Campo de Borja:

1. Prestar especial atención a que el Presidente y el Consejo Comarcal ejerzan de forma estricta sus competencias según el reparto recogido en los artículos 21 y 22 LBRL (aplicables según el artículo 51 TRLCA), dado que de conformidad con el artículo 8 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la competencia de los órganos administrativos es irrenunciable y se debe ejercer por los que la tienen atribuida como propia, salvo los casos de delegación.
2. Aprobar una relación de puestos de trabajo.
3. La Comarca velará por la aplicación de la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (que entró en vigor el 29 de junio de 2017).

En materia de bienes y contabilidad:

4. Verificar la correcta valoración de los bienes que integran el Inventario de bienes.
5. Analizar y revisar los saldos de presupuestos cerrados y, en su caso, regularizar los saldos pendientes de pago y de cobro.

6. Anotar en la cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos sobre los que no se haya podido efectuar el reconocimiento de la obligación en el ejercicio.
7. Compensar los créditos que la Comarca tiene con los Ayuntamientos pertenecientes a la misma con las deudas que éstos mantienen con la Comarca.

En materia de control interno:

8. Realizar por la Intervención el control financiero a la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. por procedimientos de auditoría.
9. Respecto de la aprobación de facturas o documentos equivalentes correspondientes a gastos contraídos por el ente sin haberse seguido la tramitación legal o reglamentaria establecido para cada caso, la misma se ha de realizar a través del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos.*
10. Los acuerdos del Presidente o del Consejo comarcal que resuelven las discrepancias planteadas por las áreas gestoras a los reparos formulados por la Intervención, se deben adecuar al contenido del TRLHL.*

En materia de remanente de tesorería:

11. Ajustar el criterio para calcular el importe de los derechos de cobro de difícil o imposible recaudación a las previsiones efectivas de recaudación. *

En materia de contratación:

12. Justificar adecuadamente en el expediente la elección del procedimiento y de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.*
13. Extremar el rigor en el cálculo del valor estimado del contrato y del presupuesto de licitación. En los contratos de servicios y suministros debe constar en el expediente estudio económico detallado que justifique que el presupuesto de licitación es el adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, atendiendo al precio general de mercado.*
14. Dado el carácter esencialmente técnico de la Mesa de contratación, se recomienda no incluir en la composición de la misma a miembros de todos los Grupos Comarcales con representación en el Consejo Comarcal.*
15. Que la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. disponga de perfil de contratante, difundido a través de internet, con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual.

En materia de subvenciones:

16. Elaborar y aprobar un plan estratégico de subvenciones.*
17. Definir de forma concreta y precisa el objeto de la subvención, con objeto de que, posteriormente, en la comprobación de la justificación de la subvención sea posible verificar que los gastos justificados responden de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada. *
18. Cumplimentar la información a suministrar la Base de datos nacional de subvenciones y comprobar la concurrencia de subvenciones en un mismo beneficiario y realizar cruces de información con otras Administraciones Públicas concedentes de subvenciones.

Otros:

19. Fijar adecuadamente las tarifas de los precios públicos, considerando el artículo 20.uno.8 de la LIVA, según el cual están exentas de IVA las prestaciones de servicios de asistencia social efectuadas por entidades de derecho público, entre otras, asistencia a la tercera edad.
20. Especificar en los estatutos de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. las entidades respecto de las cuales tiene la condición de medio propio y servicio técnico así como precisar el régimen de las encomiendas que se les pueden conferir.

7. TRAMITE DE AUDIENCIA.

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización (o Informe Provisional) fue notificado a la entidad fiscalizada el 5 de diciembre de 2017, abriéndose trámite de audiencia para que pudieran presentarse alegaciones en el plazo de 30 días naturales.

La Comarca solicitó el 22 de diciembre de 2017 una prórroga para presentar alegaciones mediando justa causa. Dicha petición fue atendida por la Cámara de Cuentas, fijándose un plazo ampliatorio de 15 días naturales adicionales al plazo inicial.

De acuerdo con el principio contradictorio las alegaciones han sido analizadas y evaluadas dando lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido se ha estimado. Cuando las alegaciones son meras explicaciones que confirman los hechos y valoraciones o son simples manifestaciones de voluntad de subsanar o de actuar en el futuro no se han valorado como tales y por tanto no se estiman

En el trámite de audiencia las alegaciones han sido 43, presentadas todas en plazo, de las que se han aceptado total o parcialmente 2.

El contenido íntegro del trámite de audiencia con los escritos de alegaciones y su tratamiento se reproduce en el Anexo que acompaña al Informe.

**ANEXO: ALEGACIONES
Y SU TRATAMIENTO EN EL INFORME**

ALEGACIONES RECIBIDAS



CAMPO DE BORJA

CONSEJO COMARCAL DE LA COMARCA DE CAMPO DE BORJA
SALIDA
Núm. 96
Fecha 18 ENE 2018

Cámara de Cuentas de Aragón
C/ Jerusalén, 4
50009 ZARAGOZA

Juan Carlos Yoldi Martínez (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/01/2018
HASH: 5f0393544e49459ae98baaf06cbcf7

ASUNTO: Anteproyecto de Informe de fiscalización (o informe provisional) de la cuenta general de la Comarca Campo de Borja ejercicio 2015. Alegaciones.

Adjunto tengo el honor de remitir escrito de alegaciones en relación con el Anteproyecto de Informe de fiscalización (o informe provisional) de la cuenta general de la Comarca Campo de Borja correspondiente al ejercicio 2015.

En Borja, en fecha al margen

El Presidente

Juan Carlos Yoldi Martínez

CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN
22 ENE 2018
HORA
ENTRADA n.º 21



Cód. Validación: 9APXSH3RRHF5X74D6Z7N9THQ | Verificación: <http://campoborja.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 1

CAMPO DE
BORJA

Don Juan Carlos Yoldi Martínez, Presidente de la Comarca Campo de Borja, expone las siguientes alegaciones al Anteproyecto de Informe de fiscalización de la Comarca Campo de Borja del ejercicio 2015 elaborado por la Cámara de Cuentas y recibido por esta Comarca el 5 de diciembre de 2017, registro de entrada número 3907:

Juan Carlos Yoldi Martínez (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/01/2018
HASH: 5f0383544e49459ae8baaf06c6c7

En primer lugar, y con carácter previo, desea manifestar que los órganos Comarcales estudiaron con atención el informe de fiscalización sobre las Comarcas de Aragón en el ejercicio 2011, pero debe tenerse en cuenta que dicho informe tuvo entrada en el registro de la comarca el 7 de octubre de 2014, por lo que en el ejercicio 2015 resultaba muy difícil implementar todas las recomendaciones que figuraban en el citado informe, a la premura del tiempo se unían aspectos tales como la incertidumbre sobre de financiación comarcal existente en dicho ejercicio que hizo que el gasto se limitara al máximo hasta bien avanzado el año. Actualmente, se sigue trabajando en la puesta en marcha de las medidas.

En cuanto a las incorrecciones detectadas en el informe de auditoria financiera, cabría señalar lo siguiente:

ALEG. 1

1. Se considera correcto lo manifestado por la Cámara respecto de lo desfasado de las tasaciones periciales realizadas en los ejercicios 2009 y 2010. Por ello, en este momento están realizándose tasaciones periciales actualizadas que serán remitidas a la Cámara de Cuentas en cuanto estén en poder de la Comarca.

Resultado presupuestario:

ALEG. 2a

2. Se acepta como no puede ser de otra forma, la apreciación realizada por la Cámara de Cuentas en relación a la contabilización en el momento de la concesión de subvenciones, junto con la autorización y disposición, el reconocimiento de la obligación. Sin embargo se ha aplicado el "Principio de Uniformidad" que exige el PCAEL, pues este fue el criterio de reconocimiento seguido en ejercicios anteriores, y un cambio no justificado distorsionaría los elementos comparativos de las magnitudes contables y presupuestarias de la Comarca. Unido a este se ha aplicado el "Principio de Prudencia" que también impone el PCAEL. Respecto del reconocimiento de las transferencias y subvenciones concedidas, se considera más prudente registrarlas conforme se reconocen y no conforme se justifican. La norma de valoración nº 16 de PCAEL no impone necesariamente criterios temporales de reconocimiento. Si que aparece esa referencia temporal en apartado de "Principios" del PCAEL y entre ellos aparece el "principio de devengo" en el que efectivamente, tal y como la propia Cámara señala, sería mas adecuado registrar los gastos por transferencias y subvenciones cuando se dicte el acto administrativo del reconocimiento de la subvención, que no puede ser antes de la justificación. No obstante, no es menos cierto que la experiencia acumulada en esta Comarca pone de manifiesto que en la práctica suelen justificarse todas de forma correcta, y por ello el mismo principio de prudencia señala que, no



obstante, al fin del ejercicio dichos gastos deberán ser imputados al resultado económico-patrimonial. La sistemática de registro seguida por esta Comarca de alguna forma tiene en cuenta lo anterior así como lo que la IGAE en su Libro de Principios Contables indicó para las transferencias, más en concreto en su documento 4 incisos 26 y 27. Esta Comarca, como casi todas las entidades locales concedentes de subvenciones, suele ponerse en contacto con los beneficiarios cuando está próximo el fin del plazo para justificar y para recordar la obligación de ello, y es el momento en que se tiene conocimiento de que el gasto se ha realizado, pero en muchas ocasiones la falta de personal impide cumplir formalidades de justificación. Y el incumplimiento en plazo de la justificación no conlleva el decaimiento del derecho pues debe darse plazo para ello. Por lo tanto aplicar el principio de reconocimiento de la obligación para transferencias y subvenciones aunque no es tan rigorista con los principios contables, si que lo es con el de prudencia y con ello con el de la imagen fiel. El mismo PCAEL de forma similar a lo dicho por la IGAE imponen la necesidad de una provisión o un registro de prudencia si se tiene conocimiento de que el gasto subvencionado sí que se ha realizado. Hay que tener en cuenta que no siempre la no firma del Decreto de Presidencia aprobando el reconocimiento de la obligación está basado en problemas del beneficiario sino propios, y tal provisión hoy da lugar al uso de la cuenta 413 que en el fondo utiliza criterios de registro contable (no presupuestarios) similares a los que se viene aplicando por esta Comarca. No obstante se tendrá en cuenta la incorrección formulada por la Cámara. Aunque dicho sea de paso la aplicación del principio de importancia relativa pone de manifiesto que la posible incorrección del criterio de devengo y registro no ha producido graves efectos en la imagen fiel ni en los ratios contables, puesto que de todas formas el Resultado Presupuestario sigue negativo.

ALEG. 2b

En relación a la prestación de servicios en materias de educación, limpieza viaria, urbanismo y comercio sin tener competencia o sin haberle sido trasferida y sin que consten los informes previos necesarios, debe tenerse en cuenta que los gastos en educación y urbanismo son gastos con financiación afectada proveniente de otras administraciones, por lo que la comarca no podía disponer de ese dinero para otros fines.

En concreto, los gastos en educación responden a lo previsto en la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 13/2014 de 30 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015 referida a la "Gestión de la Sección 26, «A las Administraciones La Comarcales», que establecía lo siguiente:

"...//..

2. Con carácter general, los gastos con cargo a los créditos de estos programas se realizarán mediante transferencias incondicionadas y de abono anticipado a las comarcas.

No obstante, las dotaciones para "Transferencias para el desarrollo de políticas sectoriales" y "Transferencias escuelas infantiles" se instrumentarán mediante



convenios de colaboración a suscribir entre el Gobierno de Aragón y las distintas Entidades Comarcales en el ámbito de sus competencias. Los créditos correspondientes a la línea “Transferencias para el desarrollo de políticas sectoriales” se destinarán a financiar proyectos y actividades que contribuyan a la vertebración del territorio, especialmente, a la ejecución y desarrollo de políticas sectoriales, protección civil y prevención y extinción de incendios. Los créditos correspondientes a la línea “Transferencias escuelas infantiles” se destinarán a financiar gastos de personal de escuelas infantiles. El Gobierno de Aragón, a propuesta del Departamento de Política Territorial e Interior acordará la distribución entre las Entidades Comarcales del importe correspondiente a estas dos líneas, utilizando los criterios previstos en el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

...//..”

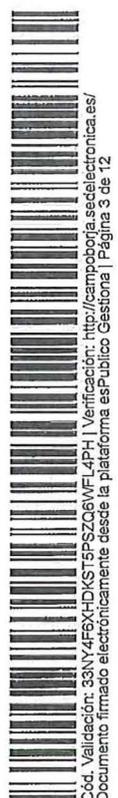
En cumplimiento de lo anterior el Gobierno de Aragón y la Comarca de Campo de Borja, tras los trámites formales para su aprobación, suscribieron el día 17 de marzo de 2015, un “Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Comarca Campo de Borja para la financiación de Escuelas Infantiles en 2015, que en su cláusula Tercera “Organización de funciones y servicios”, establece en su punto 1 “La Comarca destinará los fondos objeto de este convenio a las escuelas infantiles de primer ciclo, de acuerdo con los principios de autonomía financiera y de gestión”. (Documento 1)

Los gastos en urbanismo derivan del Convenio de Colaboración entre la Excma. Diputación Provincial de Zaragoza, las Comarcas de la Provincia de Zaragoza y la Mancomunidad Central de Zaragoza, relativo a la iniciativa provincial de la Red de Oficinas de Asistencia y asesoría Técnica a las entidades locales de la provincia de Zaragoza para el desarrollo local 2015-2016, firmado el 30 de marzo de 2015. (Documento 2).

La competencia de Comercio podría encuadrarse dentro del artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, al señalar que las comarcas podrán ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal. (Véase en este sentido el informe de la Dirección General de Administración Local en relación a la solicitud de la Comarca Hoya de Huesca de los informes vinculantes exigidos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local para realizar actividades de fomento del empleo. (Documento 3).

El servicio de limpieza viaria fue asumido por la Comarca Campo de Borja tras la disolución de la antigua Mancomunidad Portal del Moncayo, por lo que viene siendo prestado por la Comarca desde su creación. En este sentido, la Comarca ha tenido en consideración, entre otras, la circula informativa relativa a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local emitida por la Diputación de Huesca el 17 de enero de 2014, que señala:

“También se plantea la duda de si el cumplimiento de este artículo 7.4 afecta a todas las competencias impropias que ya se están ejerciendo, es decir, si es preciso recabar tales informes a fin de seguir prestando los correspondientes servicios que se venían prestando anteriormente por las entidades locales. No da respuesta a ello la



Ley, que ni siquiera recoge un régimen transitorio, por lo que nos atrevemos a decir –con base en el texto legal exclusivamente- que la nueva redacción del precepto no implica la obligación de recabar estos informes para las competencias que ya se venían ejerciendo. Sería absurdo considerar que desde el 1 de enero no podían ser prestados legalmente muchos servicios impropios por las administraciones locales por el mero hecho de no contar con tales informes, con independencia de que la entidad local estuviera o no en una favorable situación financiera. “

No obstante, con fecha 18 de diciembre de 2017 la Comarca ha solicitado a la Dirección General de Administración Local informe sobre el ejercicio de dichas competencias.

Inmovilizado

ALEG. 3

3. En relación con la cesión de bienes, sirva lo dicho anteriormente respecto de la tasación pendiente del inmovilizado propio. Tanto el propio como el cedido exigen una tasación en condiciones. Es cierto que por rapidez o tal vez por no dar suficiente importancia a la contabilidad financiera no se han registrado las cesiones de bienes de forma adecuada. Por ello, se ha procedido a contratar los servicios técnicos necesarios para la tasación.

ALEG 4

4. Inadecuada dotación correspondiente a las amortizaciones del Inmovilizado. Debido a que como la propia Cámara pone de manifiesto en el apartado 4.2.1 efectivamente a pesar de los esfuerzos que se realizan por la Comarca queda pendiente una nueva tasación de los bienes de propiedad comarcal para así registrarlos en el inventario. Por ello cualquier dotación a amortizaciones daría lugar a cálculos incorrectos.

Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas

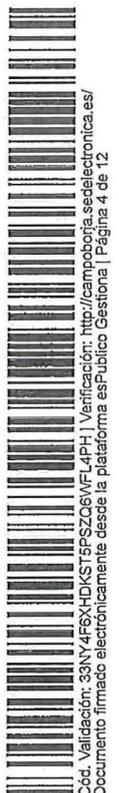
ALEG. 5

6. No figura en este epígrafe el valor de las participaciones sociales de la Comarca en la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (sociedad de capital íntegramente propiedad de la Comarca) por importe de 15 miles de euros.

Es cierto lo que dice la Cámara. El error parece más un uso de la sistemática contable propia de la contabilidad presupuestaria que la financiera. Se intentará corregir para futuras Cuentas Generales. No obstante este error solo afecta a la imagen fiel patrimonial pero no a la presupuestaria.

ALEG. 6

7.”En la cuenta 4310, Deudores por derechos reconocidos de ejercicios cerrados, figuran 47 miles de euros contabilizados de forma duplicada. “



Se trata de un error material. Para subsanarlo la Comarca tiene previsto incluir en el orden del día del Consejo Comarcal el correspondiente expediente de depuración de saldos, una vez corregido se enviará copia a la Cámara de Cuentas.

Patrimonio neto y pasivo

ALEG. 7

“8.Como consecuencia de los hechos descritos en la salvedad no 4, la cuenta 120, Resultados de ejercicios anteriores, debe disminuir en 147 miles de euros (hasta -3.870 miles de euros) para recoger la amortización acumulada de ejercicios anteriores que no ha sido dotada por la Comarca.”

Valga lo dicho hasta ahora, la amortización sin tasación actual refleja datos que no coinciden con la imagen fiel y absorben recursos humanos de los que no se disponen.

ALEG. 8

9.- En relación a la diferencia de 243.000 euros en el saldo de la cuenta 522, Deudas a corto plazo transformables en subvenciones, y la aplicación de la norma de reconocimiento y valoración 18.2.b.2), Subvenciones recibidas, del Plan de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, cabe señalar que la Comarca Campo de Borja, lleva acabo la aplicación de la referida norma de reconocimiento y valoración desde el inicio del ejercicio 2017, procediendo a la contabilización de todas las subvenciones a través del módulo expresamente señalado para ello en el programa de contabilidad, que permite la consideración de todas las subvenciones recibidas como reintegrables, reconociéndolas como pasivo hasta el momento en el que se hayan cumplido las condiciones asociadas a su disfrute y no existan dudas razonables sobre su percepción, momento en el que se reconocerán como ingreso por el ente beneficiario.

ALEG. 9

13. Cálculo de los derechos pendientes de cobro considerados de difícil o imposible recaudación.

Se ha cumplido la obligación mínima impuesta por el artículo 193bis del TRLHL. La Comarca no tiene fijados los porcentajes de derechos de difícil o imposible recaudación, de tal forma no puede registrarse contablemente nada no autorizado por el pleno comarcal. Se desconoce los criterios aplicados por la Cámara. Es la misma sistemática seguida en ejercicios anteriores y por ello respetuosa del principio de uniformidad.

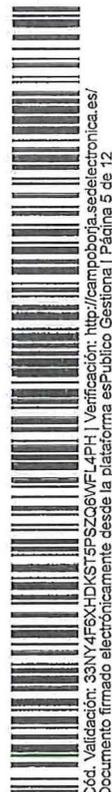
Respecto a la fiscalización del cumplimiento de legalidad, la Comarca desea realizar las siguientes matizaciones

Competencias

ALEG. 10

1. Nos remitimos a lo manifestado en el apartado dos del apartado de auditoría financiera en relación con el ejercicio de competencias.

Retribuciones de los miembros de la Corporación y asignaciones a los grupos políticos



ALEG. 11

2. En relación con la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de los acuerdos del Consejo comarcal relativos a las retribuciones de los cargos con dedicación parcial y a las asistencias por concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, si bien es cierto que no existe una publicación individualizada, por lo que la opinión de la Cámara está más que fundada, entendemos subsanado este aspecto con la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto 2015, 2016 y 2017 (Boletines Oficiales de la Provincia de 5 de mayo de 2015, de 2 de septiembre de 2016 y de 11 de julio de 2017, respectivamente). Dichas publicaciones incluyen expresamente el salario bruto del presidente de la Comarca, único órgano que tiene reconocida una dedicación dentro de la comarca y el régimen de indemnizaciones por concurrencia efectiva a las sesiones. (Documentos 4, 5 y 6)

Personal

ALEG. 12

3. La Comarca tiene previsto confeccionar la Relación de Puestos de trabajo durante el ejercicio 2018.

ALEG. 13

4. Se tiene en cuenta para su implementación, lo dispuesto en la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

Bienes

ALEG. 14

5. Como ya se dijo en el informe de autoría financiera, se ha realizado la contratación pericial necesaria para realizar una tasación correcta de los bienes del inventario.

Respecto a la falta de formalización por parte del Secretario obedece a la siguiente explicación: el inventario llevaba sin actualizarse desde el ejercicio 2010, en el ejercicio 2015 se logró integrar el inventario con la contabilidad, aprobándose dicha actualización en el pleno celebrado por el Consejo comarcal el 12 de noviembre de 2015, no obstante problemas técnicos con el nuevo programa informático impidieron la impresión completa del documento, dicha impresión se consiguió efectuar al cierre del ejercicio, pero la baja sobrevenida de la persona titular de la Secretaria-Intervención hizo que este documento se quedará sin firmar y pendiente de archivo.

Control interno

ALEG. 15 a

6. Respecto a las debilidades detectadas en el sistema de control interno queremos indicar que, como ya se ha apuntado anteriormente, la intervención de la comarca estudió con detenimiento el informe de fiscalización sobre las Comarcas de Aragón en el ejercicio 2011, en el que ya se incluían aspectos a mejorar del órgano de control interno, estando de acuerdo con todos ellos. Ahora bien, debe tenerse en cuenta, para entender el funcionamiento de la Comarca, que debido a los escasos medios personales adscritos a los Servicios Generales, la Secretaria Intervención de la Comarca actúa en muchos casos como órgano gestor de la misma, es decir, es el órgano que confecciona los expedientes que deben ser fiscalizados. Por ello, ante la lectura del informe se priorizó dar cumplimiento a los aspectos relacionados con la gestión de expedientes (cumplimiento de los plazos de liquidación del presupuesto, aprobación de



la cuenta general en plazo, actualización del inventario....). Además, se comenzó la confección de un Plan Estratégico de Subvenciones, teniendo previsto implementar la fiscalización plena posterior sobre una muestra representativa de los expedientes de 2015 a lo largo de 2016.

Ahora bien, la persona titular de la Secretaria-Intervención tuvo una baja médica prolongada durante el ejercicio 2015. Desde principios de enero de 2016 hasta noviembre de ese mismo año, el único técnico de gestión de la comarca, que realiza tareas de apoyo a la intervención, estuvo de baja maternal asumiéndose sus tareas por la Secretaria-Intervención. Y, desde mayo 2016, la persona que ostenta la Secretaria-Intervención encadenó una baja médica con una baja maternal, encontrándose en la actualidad en la situación de excedencia por cuidado de hijo. Durante todo este tipo la plaza se cubierto de forma interina y accidental de forma intermitente. Estas circunstancias explican que no haya sido posible adaptar los expedientes para adecuarlos a las recomendaciones de la Cámara de Cuentas.

ALEG. 15 b

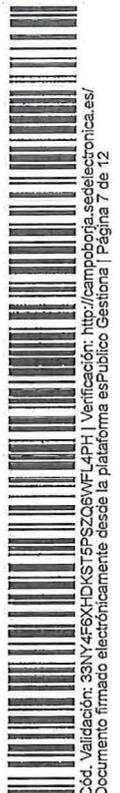
En relación al control financiero de Integración Laboral Campo de Borja, la base número 63 del Presupuesto de la Comarca señala que el “ejercicio de las funciones de control financiero y control de eficacia se desarrollará bajo la dirección del Interventor de la Comarca, por los funcionarios que se señalen, pudiendo auxiliarse de auditores externos.” Debido a la escasez de medios personales, es la propia intervención de la Comarca la que incluye anualmente en el informe de la Cuenta General un apartado en el que se intenta hacer un control financiero de la sociedad. No obstante, se debe señalar los escasos medios personales y la escasa formación en auditoría impiden ejercer de forma correcta todas las funciones asignadas, por ello se está a la espera de la formación continua prevista en la Disposición adicional tercera 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.

Sirva de muestra, el párrafo que se incluía en el informe de la Cuenta General 2014: (Documento 7)

*“*El flujo entre la Comarca Campo de Borja e Integración Laboral de Discapacitados de Campo de Borja ha sido el siguiente:*

- la Comarca ha pagado 82.155,56 euros en concepto de facturas a Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. llevándose a cabo el siguiente ajuste: se han restado 82155,56 euros en el Capítulo II del Presupuesto de Gastos de la Comarca y se han restado la misma cantidad en el Capítulo V Presupuesto de Ingresos de la Sociedad.

La evolución de los flujos existentes entre la Comarca Campo de Borja e Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, en relación con el resultado presupuestario de la sociedad es la siguiente:



	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011	Ejercicio 2012	Ejercicio 2013	Ejercicio 2014
Flujo existente entre las entidades	25.403,46	43.988,16	52.607,91	70.746,89	82.155,56
Resultado Presupuestari o de Integración Laboral de Discapacitado s Campo de Borja, S.L.	-1.826,57	-10.074,75	-25.408,72	462,55	5.983,35

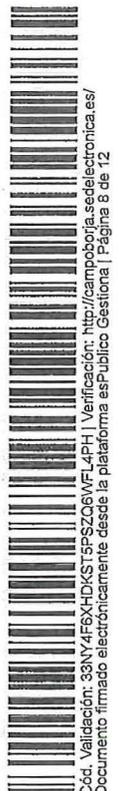
A juicio de esta Secretaria- Intervención, y tal y como se puso de manifiesto en los informes de Intervención que acompañaban a la Cuenta General del ejercicio 2011, 2012 y 2013 debe revisarse el sistema de ingresos y gastos de la sociedad para que se mantenga la viabilidad económica de Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L.

-Además, debemos recordar, que con fecha 21/12/2012 la Comarca Campo de Borja transfirió a INLADIS 12.000,00 € en concepto de ampliación de capital, esta cantidad se encuentra pendientes de aplicar al presupuesto por lo que se debería habilitar una partida adecuada y suficiente en el capítulo 8 del presupuesto de gastos de la Comarca Campo de Borja.

-En relación con la plantilla de personal de INLADIS, esta intervención ha tenido conocimiento de que durante el ejercicio 2014 se transformó un contrato a tiempo parcial en contrato a tiempo completo, procediendo dicho trabajador de una bolsa de trabajo del ejercicio 2013 que establecía lo siguiente: "el plazo de duración contractual será de 3 meses. La retribución de cada puesto será 392,6 euros brutos mensuales". Además, se ha tenido conocimiento que los contratos a tiempo parcial celebrados en el ejercicio 2013 se han transformado en contratos indefinidos sin que haya existido convocatoria pública al efecto."

ALEG. 16

7. Respecto a los procedimientos de reconocimiento extrajudicial de créditos, la Comarca viene tramitando dichos expedientes para los gastos realizados en ejercicios anteriores, teniendo previsto implementar de forma inmediata este procedimiento para los gastos efectuados sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido para su contratación.



Presupuesto

ALEG. 17

9. Nos remitimos a la contestación del punto dos del informe de autoría financiera.

ALEG. 18

11. Se toma en consideración para su corrección la apreciación en relación al IVA de la ordenanza reguladora del precio publico de ayuda a domicilio, dulzaina y tamboril, cursos del servicio de juventud y por los campamentos organizados

Contratación

ALEG. 19

12. En cuanto a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la Comarca está pendiente de la integración del perfil del contratante del Gobierno de Aragón con la Plataforma de Contratación del Estado, de tal manera que la publicidad será inmediata.

ALEG. 20

13./14. La Comarca valora las apreciaciones de los puntos número 13 y 14 e intentará subsanar las deficiencias en futuros expedientes.

Encomiendas de carácter contractual a la sociedad Integración Laboral de Discapacitados de Campo de Borja, S.L.

ALEG. 21

15. La Comarca anota como necesidad la revisión de la relación contractual que mantiene con Integración Laboral de Discapacitados de Campo de Borja S.L.

Subvenciones

ALEG. 22

17. Existe ya un documento de trabajo de Plan Estratégico de Subvenciones, que tras revisarse será aprobado cuando la plaza de Secretaria-Intervención sea cubierta.

ALEG. 23

18. La Comarca ha remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones convocadas en el ejercicio 2017.

ALEG. 24

20. Se toma nota para su subsanación de las deficiencias enumeradas en este apartado.

ALEG. 25

21. Los documentos que presentan la S.D. Borja y el Ainzón F.S. son los documentos oficiales que la Federación Aragonesa de Fútbol y el Comité Técnico Aragonés de Árbitros de Fútbol emiten para justificar ingresos y gastos de los diferentes clubes. Ambas entidades no emiten factura que justifique los movimientos que los clubes realizan con ellos. Por ello, los certificados emitidos por la Federación y el Comité deben considerarse como documentos de valor probatorio equivalente a la factura en el tráfico jurídico mercantil.

Se adjunta certificado del Comité Técnico Aragonés de Árbitros de Fútbol de parte de los ingresos realizados por la S.D. Borja en 2015, por importe de 5.640,95€, cantidad suficiente para justificar la subvención concedida por la Comarca Campo de Borja (3.000,00€). Faltaría un certificado de ingresos emitido por la Federación Aragonesa de



Fútbol, pero no sería ya necesario, porque está justificada la cantidad subvencionada. (Documento 8)

Se aporta, igualmente, certificado del Comité Técnico Aragonés de Árbitros de Fútbol de las transferencias realizadas por el Ainzón F.S. (Documento 9)

ALEG. 26

22. En cuanto a la acreditación del pago de los gastos justificativos en las subvenciones:

- En el caso de la S.D. Borja se aportan los justificantes de ingresos bancarios para los movimientos que se presentan en el certificado adjunto, emitido por el Comité Técnico Aragonés de Árbitros de Fútbol y cuyo importe es suficiente para justificar la subvención. (Documento 10)
- Se adjuntan los movimientos bancarios del Ainzón F.S. donde se reflejan los pagos que justifican en su relación de gastos. (Documento 11)
- Se aportan las transferencias bancarias y los “recibís” que reflejan los pagos que el C.D. Mallén aporta para su justificación (Documento 12).
- Se aporta igualmente, certificado de la tesorería de la seguridad social en el que se puede comprobar que el nombre completo del C.D. Mallén es Servicio Municipal de Deportes de Mallén Club Deportivo Elemental (Documento13)

Respecto a los párrafos de énfasis

ALEG. 27

3. La Comarca agradece la apreciación de la Cámara de Cuentas respecto a la Directiva 2014/24/UE, como ya se dijo en apartados anteriores, debe revisarse la relación contractual con Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja. S.L.

ALEG. 28

4. Se va a intentar crear el perfil del contratante de Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. Si este todavía no existe se debe a que la única vez que la sociedad ha celebrado un contrato que precisase publicación en el perfil del contratante no fue posible dado que la persona que ostentaba la presidencia del Consejo de Administración no tenía los certificados electrónicos necesarios. Respecto a las instrucciones de contratación, dado el escaso volumen de contrataciones de la sociedad el criterio es aplicar directamente la ley de contratos.

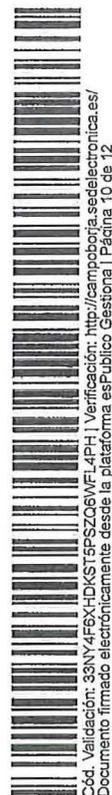
ALEG. 29

5. Respecto al cuadro resumen, como ya se ha dicho anteriormente los órganos comarcales están trabajando para lograr cumplir con todos los ítems, pero debe recordarse la escasez de medios personales con los que se cuenta para ello y las nuevas cargas de trabajo que se van sumando día a día a los servicios generales (ley de transparencia, asunción de las funciones de tesorería...)

ALEG. 30

Recomendaciones

1. En relación al ejercicio estricto de competencias, ya se ha señalado



anteriormente que ya se han solicitado los informes oportunos.

ALEG. 31

2. Durante el ejercicio 2018 se tiene previsto confeccionar y aprobar una relación de puestos de trabajo.

ALEG. 32

3. La Comarca estudiará la aplicación de la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

ALEG. 33

5. Ya se ha comenzado la verificación de la valoración de los bienes que integran el inventario.

ALEG. 34

6. Ya se ha comenzado la revisión de los saldos de presupuestos cerrados y, en su caso, regularización los saldos pendientes de pago y de cobro.

ALEG. 35

9. Se intentará, en la medida que la formación del órgano lo permita, profundizar en el control financiero de la sociedad.

ALEG. 36

10. Se va a implementar el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos para los gastos contraídos por el ente sin haberse seguido la tramitación legal o reglamentaria establecido para cada caso.

ALEG. 37

Se van a adecuar los procedimientos a lo dicho en las recomendaciones 11, 12, 13 y 14.

ALEG. 38

15. Respecto a la Composición de la Mesa de Contratación, la Comarca se adecuará a lo previsto en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

ALEG. 39

16. Como ya se ha señalado se va a intentar crear el perfil del contratante de Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja.

ALEG. 40

17. Ya existe un borrador de Plan Estratégico de Subvenciones que será llevado para su aprobación al Consejo Comarcal tan pronto como sea posible.

ALEG. 41

18. En próximas convocatorias se definirá de forma concreta y precisa el objeto de la subvención.

ALEG. 42

19. Actualmente ya se está cumplimentado la información a suministrar de la Base de datos nacional de subvenciones.

ALEG. 43

20. Se adjuntan los Estatutos de Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja S.L, en los que ya se define a dicha sociedad como medio propio de la Comarca Campo de Borja (Documento14)

Finalmente, agradecer a la Cámara de Cuentas el esfuerzo realizado en el análisis de las cuentas anuales y el cumplimiento de la legalidad de la Comarca Campo



CAMPO DE
BORJA

de Borja. Dicho estudio será tenido en cuenta por la Comarca y se intentará rectificar con prontitud los errores detectados.

En Borja en fecha al margen, D. Juan Carlos Yoldi Martínez, Presidente de la Comarca Campo de Borja,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE



Cód. Validación: 33N14F6XHDKST5F5Z06VF-L4PH | Verificación: <http://camposborja.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 12

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

- **Alegación nº 1**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 2 a)**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación de la Comarca está referida al impacto que tiene sobre el Resultado presupuestario, la incorrecta contabilización que se realiza por el ente del reconocimiento de la obligación junto con la autorización y disposición del gasto en el momento de la concesión de las subvenciones realiza la Comarca, precisando como justificación de esa forma de registrar que se ha aplicado el “Principio de Uniformidad”, si bien asume el contenido del informe.

Respecto de la operativa contable seguida por la Comarca ha de señalarse que todas las partidas del capítulo 4 del presupuesto de gastos, a excepción del 341-48000, han registrado únicamente y de manera acumulada las distintas fases del procedimiento de gestión de los gastos (Autorización del gasto, Disposición o compromiso de gastos y Reconocimiento de la obligación) en el momento de dictarse el acto administrativo de la concesión de las subvenciones. Ello resulta difícil de conciliar con la explicación de que procedía la contabilización del gasto al tener constancia al final de ejercicio del cumplimiento de las condiciones establecidas para su percepción. Sin embargo, incluso en este supuesto, si bien procedería la contabilización del gasto con cargo a la cuenta 651” Subvenciones”, no procedería el reconocimiento presupuestario del gasto con abono en la cuenta 400” Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos de gastos corriente”, en tanto no se dicte el correspondiente acto de reconocimiento de la obligación que supone un gasto autorizado y comprometido de acuerdo con el marco conceptual de la contabilidad pública (primera parte del PGCAL). Por tanto, según conste o no la documentación justificativa del cumplimiento desde el punto de vista de la exigibilidad de la legalidad administrativa, lo que procedería sería el abono en la cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” si se acreditara, o en la cuenta 148/588 Provisión l/p o c/p para transferencias o subvenciones respectivamente, pero no el abono en la cuenta 400 como ha llevado a cabo la entidad ya que todavía no es una obligación reconocida, lo que determina que en ninguno de ambos supuestos debiera constar dicha obligación presupuestaria en el sumatorio del resultado presupuestario anual, tal como se ha señalado en la conclusión.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 2 b)**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Las actuaciones desarrolladas en materia de Comercio y Limpieza Viaria, si bien en éste segundo caso heredadas de la Mancomunidad Portal del Moncayo, no son competencias propias ni delegadas, por lo que quedarían dentro del ámbito de aplicación de los artículos 7.4, 86 y 116 bis LBRL, por lo que la Cámara de Cuentas, a la vista de la falta de financiación afectada de dichas actuaciones y la situación de inestabilidad presupuestaria que presentó la Comarca de Campo de Borja en 2015, considera oportuno mantener su mención expresa a la afectación que generan sobre el resultado presupuestario.

En conclusión, no se estima la alegación. No obstante se modifica parcialmente el Informe para aclarar exactamente las actuaciones impropias sin financiación que afectan al resultado.

- **Alegación nº 3**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 4**

Contestación de la Cámara de Cuenta

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 5**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación asume lo precisado en el Informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 6**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que confirman lo precisado en el informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 7**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación confirma el contenido del informe respecto de la salvedad nº 4.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 8**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación es un comentario descriptivo que recoge justificaciones o aclaraciones que no enerva el párrafo 9 del fundamento de la opinión con salvedades.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 9**

Contestación de la Cámara de Cuentas

De conformidad con la Regla 8.c de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local aprobada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, es el Pleno quien deberá determinar, entre otros, los criterios para calcular el importe de los derechos de cobro de dudosa o imposible recaudación.

Con independencia de la competencia para la aprobación de tales criterios, la aplicación de los mínimos regulados en el artículo 193 bis TRLHL, sin atender a naturaleza de los recursos de que se trate, los porcentajes históricos de recaudación tanto en período voluntario como en ejecutivo, constituye un incumplimiento del artículo 103 del RD 500/1990.

La Cámara de Cuentas de Aragón ha realizado una estimación, a partir de los datos históricos de las liquidaciones de los ejercicios 2009 a 2017, de los derechos pendientes de cobro considerados de difícil o imposible recaudación cobro, atendiendo porcentajes de recaudación de cada deuda según su antigüedad, de conformidad con lo señalado en el mencionado artículo 103 RD 500/1990.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 10**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación nº 10 se remite a la alegación nº 2, por lo que nos remitimos a la contestación dada a ésta.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 11**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación presentada señala que, si bien no se ha producido la publicación en el BOP de los *acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial*, tal como señala el artículo 75.5 LBRL, sí se ha recogido en el anuncio de aprobación definitiva del Presupuesto del ejercicio 2015 el salario bruto del Presidente de la Comarca, único órgano con dedicación dentro de la Comarca, y el régimen de indemnizaciones por concurrencia efectiva a las sesiones.

En conclusión, se estima parcialmente la alegación y, en consecuencia, se modifica el informe llevando la salvedad sobre la publicidad de las retribuciones a un párrafo de énfasis redactado del siguiente modo:

2.- Los acuerdos del Consejo comarcal relativos a las retribuciones de los cargos con dedicación parcial y a las asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados satisfechas en 2015 (50 miles de euros) no se han publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, incumpliendo el artículo 75.5 LBRL y también el artículo 13.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; si bien se ha recogido en el anuncio de aprobación definitiva del Presupuesto del ejercicio 2015 el salario bruto del Presidente de la Comarca, único órgano con dedicación dentro de la Comarca, y el régimen de indemnizaciones por concurrencia efectiva a las sesiones.

- **Alegación nº 12**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegación es un comentario que asume el contenido del Informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 13**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 14**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 15 a) y b)**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones del devenir del Control interno que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 16**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegación sino aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 17**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación nº 17 se remite a la alegación nº 2 a), por lo que nos remitimos a la contestación dada a ésta.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 18**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 19**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 20**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta el contenido del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 21**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 22**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe y que confirma la inexistencia del Plan Estratégico de Subvenciones.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 23**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe, y confirman la falta de remisión a la BSDN de las subvenciones del ejercicio fiscalizado (2015).

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 24**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 25**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Los documentos 8 y 9 aportados en fase de alegaciones no pueden ser considerados justificantes del gasto elegible ya que solamente se certifica en ellos que se han realizado determinados pagos sin que haya constancia del concepto que los ha generado ni la fecha en la que han tenido lugar.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 26**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Revisada la documentación remitida en fase de alegaciones, se comprueba que quedan acreditados los pagos de los gastos justificados.

En conclusión, se estima la alegación. En consecuencia, se modifica el informe.

- **Alegación nº 27**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 28**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 27**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe

En conclusión, no se modifica el informe

- **Alegación nº 28**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones que no modifican la opinión del informe.

En conclusión, no se estima la alegación. En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación nº 29**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad formula aclaraciones que no alegación y se modifica la opinión del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegaciones nº 30 a 43**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Los puntos nº 30 al 43 del escrito de alegaciones indican las medidas adoptadas o pendientes de adoptar para atender a las recomendaciones del informe.

En consecuencia, no se modifica el informe.



CÁMARA DE CUENTAS
DE ARAGÓN

MEMORANDO DE FISCALIZACIÓN
COMARCA DEL CAMPO DE BORJA
EJERCICIO 2015

ÍNDICE

1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA ENTIDAD.....	7
1.1. La comarca.....	7
1.1.1. Aspectos generales de las comarcas.....	7
1.1.2. Aspectos generales de la Comarca de Campo de Borja.....	7
1.2. Organización de la Comarca de Campo de Borja	10
1.3. Competencias	11
1.4. Prestación de servicios públicos.....	13
1.5. Participación en otras entidades.....	14
1.6. Miembros de la Corporación.....	15
2. CONTROL INTERNO	16
3. RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL	19
4. PRESUPUESTO GENERAL.....	20
4.1. Elaboración, aprobación y contenido del Presupuesto General.....	20
4.2. Presupuesto inicial	20
4.3. Modificaciones presupuestarias.....	21
4.4. Ejecución del presupuesto	23
4.4.1. Ejecución Presupuesto de gastos.....	23
4.4.2. Ejecución Presupuesto de ingresos.....	24
4.4.3. Resultado presupuestario	29
5. ANÁLISIS ESTADOS FINANCIEROS	33
5.1. Aspectos Generales	33
5.2. Balance	33
5.2.1. Activo.....	34
5.2.2. Patrimonio neto y pasivo	42
5.3. Cuenta del resultado económico-patrimonial	47
6. REMANENTE DE TESORERÍA.....	51
6.1. Consideraciones generales.....	51
6.2. Remanente de tesorería.....	51
6.2.1. Remanente de tesorería total.....	52
6.3. Remanente de tesorería para gastos generales.....	54
6.3.1. Derechos pendientes de cobro considerados de difícil o imposible recaudación	55

6.3.2. Exceso de financiación afectada	57
6.3.3. Cálculo del Remanente de tesorería incorporando los ajustes detectados por la Cámara de Cuentas	57
7. ÁREA DE PERSONAL.....	59
7.1. Aspectos generales.....	59
7.2. Ordenación del personal	60
7.3. Funciones públicas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional...	62
7.4. Comprobación de las retribuciones satisfechas.....	62
7.5. Análisis de los procedimientos de selección y contratación en el ejercicio 2015	64
7.6. Otros.....	65
8. CONTRATACIÓN PÚBLICA	66
8.1. Consideraciones generales.....	66
8.2. Examen general sobre el cumplimiento de las obligaciones formales de informar a los órganos de fiscalización sobre la actividad contractual.....	66
8.3. Análisis general de los contratos celebrados por la Comarca en el ejercicio 2015	67
8.4. Análisis de expedientes concretos de contratación.....	67
8.4.1. Selección de la muestra	67
8.4.2. Fiscalización de otros expedientes de contratación	72
9. SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS	75
9.1. Consideraciones generales.....	75
9.2. Análisis del Capítulo 4, Transferencias Corrientes, del Presupuesto	75
9.2.1. Análisis de los procedimientos de concesión de subvenciones.....	77
9.5. Análisis de expedientes concretos de concesión de subvenciones.....	79
9.5.1. Selección de la muestra	79
9.5.2. Análisis de expedientes de subvenciones directas	81
10. MOROSIDAD	86
10.1. Introducción	86
10.2. Cumplimiento del plazo de pago.....	86
10.3. Cálculo del periodo medio de pago (Real Decreto 635/2014, de 25 de julio).....	88
10.4. Cumplimiento de otras obligaciones recogidas en la Ley 15/2010, de 5 de julio.....	88
10.5. Registro contable de facturas.....	89
11. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	90
11.1. Aprobación del Presupuesto del ejercicio 2015.....	91
11.2. Liquidación del Presupuesto de 2015	92

12. INTEGRACIÓN LABORAL DE DISCAPACITADOS CAMPO DE BORJA, S.L. (INLADIS)	95
12.1. Análisis económico	95
12.2. Área de personal	98
12.2.1. Régimen jurídico aplicable al personal	98
12.2.2. Visión general del personal	98
12.2.3. Análisis de las retribuciones.....	98
12.2.4. Procedimiento de selección en el ejercicio 2015.....	99
12.3. Contratación pública	99
12.4. Encomiendas de contenido contractual.....	100
12.4.1. Consideraciones previas, aproximación terminológica y regulación actual.....	101
12.4.2. Diferencia con las encomiendas de gestión administrativas del artículo 15 LRJAP y PAC (actual artículo 11 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).....	102
12.4.3. Problemas derivados de la regulación actual	103
12.5. Análisis de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS) como entidad encomendaria.....	103
12.6. Justificación del empleo de la figura de la encomienda	105
12.7. Procedimiento y tramitación de la encomienda.....	106

1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA ENTIDAD

1.1. La comarca

1.1.1. Aspectos generales de las comarcas

De conformidad con el artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, pueden crear en su territorio comarcas, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

El artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón prevé que Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias.

De acuerdo con el artículo 1 del texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, las comarcas tienen a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón, así como la cooperación con los municipios que las integran en el cumplimiento de sus fines propios.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Ley de Cortes de Aragón, se crearon 32 comarcas.

1.1.2. Aspectos generales de la Comarca de Campo de Borja

La Comarca de Campo de Borja se crea por la Ley 18/2001, de 19 de noviembre, de creación de la Comarca de Campo de Borja, y está integrada por 18 municipios con el siguiente territorio, población y densidad.

Municipios	Superficie (Km2)	%	Habitantes	%	Densidad
Agón	18,52	2,68%	155	1,08%	8,37
Ainzón	40,46	5,84%	1143	7,97%	28,25
Alberite de San Juan	11,23	1,62%	84	0,59%	7,48
Albeta	2,65	0,38%	145	1,01%	54,72
Ambel	61,31	8,86%	256	1,78%	4,18
Bisimbre	11,16	1,61%	97	0,68%	8,69
Borja	106,7	15,41%	4930	34,36%	46,20
Bulbunte	25,52	3,69%	236	1,65%	9,25
Bureta	11,9	1,72%	253	1,76%	21,26
Fréscano	18,41	2,66%	205	1,43%	11,14
Fuendejalón	75,83	10,95%	833	5,81%	10,99
Magallón	78,6	11,35%	1174	8,18%	14,94
Maleján	2,8	0,40%	267	1,86%	95,36
Mallén	37,42	5,41%	3292	22,95%	87,97
Novillas	25,27	3,65%	578	4,03%	22,87
Pozuelo de Aragón	32,09	4,64%	288	2,01%	8,97
Tabuena	85,49	12,35%	352	2,45%	4,12
Talamantes	46,9	6,77%	58	0,40%	1,24
Total	692,26	100,00%	14.346	100,00%	20,72

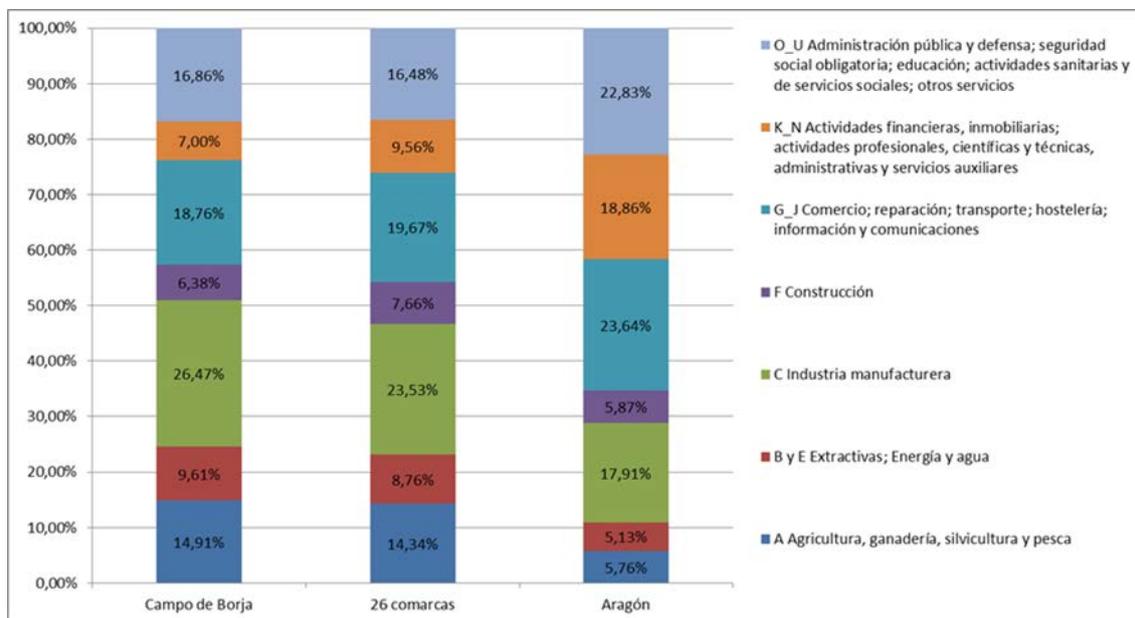
Tiene una extensión de 692 km² (4 % del territorio de la provincia de Zaragoza y 1,45 % de la Comunidad Autónoma de Aragón) y una población de 14.346 habitantes (1,51 % de la población de la provincia de Zaragoza y un 1,24 % de la población de la CA de Aragón). La citada relación se muestra en el siguiente cuadro.

	Superficie (Km2)	% que representa la Comarca	Habitantes	% que representa la Comarca
Provincia de Zaragoza	17.274,00	4,01%	956.006	1,50%
CA de Aragón	47.719,20	1,45%	1.317.847	1,24%

La comparación con el resto de comarcas de la provincia de Zaragoza se muestra en el siguiente cuadro.

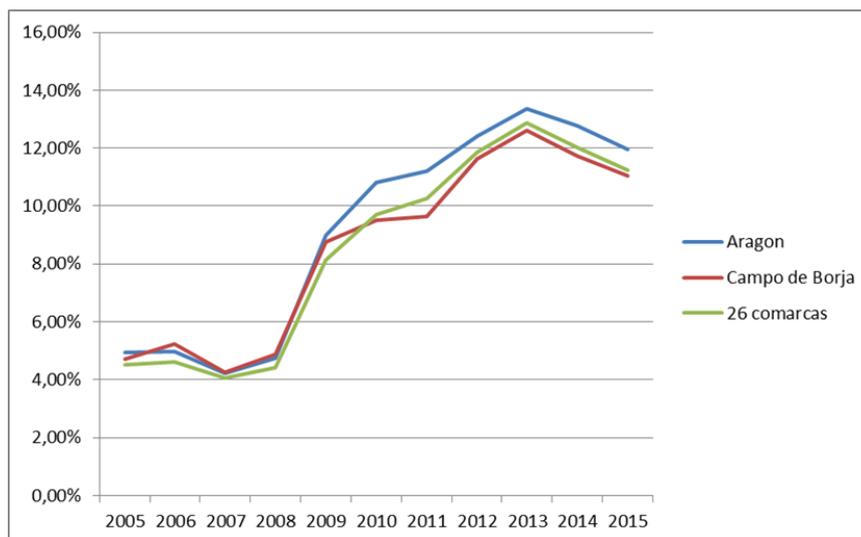
Comarcas	Población (Habitantes)	%	Superficie (Km2)	%	Densidad (Habs/Km2)
Aranda	7.082	0,75%	561,00	3,54%	12,62
Bajo Aragón-Caspe	14.908	1,57%	997,30	6,29%	14,95
Campo de Belchite	4.885	0,51%	1.043,80	6,59%	4,68
Campo de Borja	14.346	1,51%	692,26	4,36%	20,78
Campo de Cariñena	10.352	1,09%	772,00	4,87%	13,41
Campo de Daroca	5.901	0,62%	1.117,90	7,06%	5,28
Cinco Villas	31.108	3,28%	3062,50	19,33%	10,16
Comunidad de Calatayud	38.362	4,04%	2.518,10	15,89%	15,23
Delimitación comarcal de Zaragoza ¹	742.656	78,28%	2.288,80	14,45%	324,47
Ribera Alta del Ebro	27.141	2,86%	416,00	2,63%	65,24
Ribera Baja del Ebro	8.964	0,94%	989,90	6,25%	9,06
Tarazona y el Moncayo	14.258	1,50%	452,40	2,86%	31,52
Valdejalón	28.763	3,03%	933,30	5,89%	30,82
Total:	948.726	100,00%	15.845,26	100,00%	59,88

El principal sector de la actividad económica de la Comarca de Campo de Borja en el ejercicio 2015 es la industria manufacturera (26,47%). Se muestra en el siguiente gráfico con la comparativa con el resto de Comarcas asimilables (excluidas las Comarcas que incluyen las capitales de provincia y las que tienen pistas de esquí en su territorio) y con la CA de Aragón.



El desempleo en los últimos diez años ha seguido una evolución muy similar al resto de Aragón, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

¹ Comarca, cuyo territorio está situado en la parte central de la provincia, no creada hasta la fecha.



1.2. Organización de la Comarca de Campo de Borja

La Comarca de Campo de Borja no ha aprobado un Reglamento Orgánico propio de la Corporación, en virtud de la potestad de autoorganización prevista en el artículo 4.1.a) LBRL, en los artículos 3 y 139 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante, LALA) y en el artículo 3.2.a y 44.2 TRLCA. Por lo tanto, la organización de la Comarca, de acuerdo con el artículo 44 TRLCA y el artículo 10 de su Ley de creación, es la siguiente:

Como órganos necesarios:

- Presidente
- Dos vicepresidentes que sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Presidente. Un vicepresidente único a partir del día 29 de julio de 2015.
- Consejo comarcal, constituido por el Presidente y veinticuatro Consejeros.
- Junta de Gobierno Local, integrada por el Presidente y seis Consejeros (siete Consejeros a partir del día 16 de julio de 2015, fecha en la que, tras las elecciones, queda constituida la nueva Corporación).
- Las siguientes comisiones informativas, que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Consejo comarcal, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Consejeros que ostenten delegaciones:

Hasta el 16 de julio de 2015:

- Comisión especial de Cuentas.
- Comisión de promoción económica.
- Comisión de personal.
- Comisión de servicios sociales.
- Comisión de servicios públicos y medioambiente.

A partir del 16 de julio de 2015:

- Comisión de cultura, deporte, juventud y turismo.
 - Comisión de servicios sociales.
 - Comisión de personal, formación y especial de cuentas.
 - Comisión de servicios públicos y medioambiente.
- Comisión Consultiva integrada por todos los Alcaldes de las Entidades Locales de la Comarca (artículo 10.3 de la Ley de creación de la Comarca de Campo de Borja).

Como órganos complementarios:

- Trece Consejeros delegados que ostentan una o varias delegaciones de atribuciones del Presidente. Dichas delegaciones comprenden la facultad de dirigir y gestionar los servicios que les han sido adscritos pero sin disponer de la facultad de resolver actos administrativos que afecten a terceros. (Diez consejeros a partir del día 27 de julio de 2015, una vez constituida la nueva Corporación tras las elecciones).

El Presidente ha delegado competencias en la Junta de Gobierno Local.

1.3. Competencias

Competencias propias

De acuerdo con el artículo 9 TRLCA y el artículo 5 de la Ley de creación de la Comarca de Campo de Borja, la Comarca puede ejercer competencias en su territorio en las siguientes materias:

- Ordenación del territorio y urbanismo
- Transportes
- Protección del medio ambiente
- Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos
- Sanidad y salubridad pública
- Acción social
- Agricultura, ganadería y montes
- Cultura
- Patrimonio cultural y tradiciones populares
- Deportes
- Promoción del turismo
- Artesanía
- Protección de los consumidores y usuarios
- Energía y promoción industrial
- Ferias y mercados comarcales
- Protección civil y prevención y extinción de incendios
- Aquellas otras que, pudieran ser ejercidas por las comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente.

De conformidad con el artículo 9 TRLCA, en todo caso, el ejercicio efectivo por parte de las comarcas de las competencias atribuidas por la citada ley u otra sectorial, requiere de la aprobación, mediante decreto, del acuerdo de las correspondientes Comisiones Mixtas de Transferencias de cada Comarca.

A través del Decreto 106/2002, de 19 de marzo, del Gobierno de Aragón de transferencias de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca de Campo de Borja, modificado posteriormente por Decreto 4/2005, de 11 de enero, se aprobó la transferencia de funciones y traspaso de servicios y medios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca, en materia de acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte y juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil y prevención y extinción de incendios.

La Comarca, en concreto, presta los siguientes servicios:

- Acción social: principalmente, atención directa, servicios de ayuda a domicilio, prevención e inserción social, atención a menores, transporte social adaptado y gestión de ayudas de urgencia.
- Consumo: Atención a través de la Oficina Comarcal de Información al Consumidor.
- Deportes: realización de actividades en los municipios de la Comarca durante todo el año dirigidas a usuarios de todas las edades.
- Cultura: realización de las actividades del Circuito Cultural Comarcal, fomento de la lectura y conservación del patrimonio cultural comarcal.
- Juventud: realización de actividades de tiempo libre y ocio saludable para jóvenes entre 12 y 30 años y gestión de seis centros juveniles.
- Recogida de residuos urbanos y su transporte al vertedero gestionado por el Consorcio Agrupación número 4 Ejea de los Caballeros.
- Protección civil: Soporte a la Agrupación de Voluntarios de Protección civil para el ejercicio de sus funciones.

Otros servicios prestados

La Comarca de Campo de Borja, según información facilitada por ella misma, presta además los siguientes servicios no incluidos en el artículo 9 TRLCA y sobre los que no tiene competencias:

- Escuelas de educación infantil (258 miles de euros de OR): Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón para la financiación de escuelas infantiles titularidad de los Ayuntamientos. Sin embargo, tal y como figura en el Informe de Secretaría-Intervención, el Gobierno de Aragón debería haber suscrito el convenio con las Entidades locales titulares de las escuelas ya que la Comarca, además de no tener competencia, únicamente actúa de intermediaria, debiendo ésta a su vez firmar un convenio con los Ayuntamientos titulares de las escuelas infantiles.
- Limpieza viaria (42 miles de euros de OR): Cesión de maquinaria a los municipios de la Comarca para limpieza viaria (camión, pala, barredora...).
- Integración laboral y formación de personas con discapacidad: Objeto de la sociedad, 100 % capital de la Comarca, Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS).

Además, la Comarca presta los siguientes servicios sin haber sido transferidas las competencias mediante acuerdo de las correspondientes Comisión Mixta de Transferencias de la Comarca:

- Urbanismo (15 miles de euros de OR): Servicio de asistencia técnica a municipios de la Comarca.
- Comercio (5 miles de euros de OR).
- Medio ambiente (1 miles de euros de OR).

Las obligaciones reconocidas que han supuesto estas actuaciones en los últimos ejercicios quedan recogidas en el siguiente cuadro:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Sin financiación afectada
Urbanismo				20	22	15	Financiado al 100% por DPZ
Parque de maquinaria						42	Sin financiación afectada, si bien percibe en concepto de tasas 6243,06 €
Protección y mejora del medio ambiente	31	11	14	17	19	1	Sin financiación afectada
Escuelas infantiles				190	166	258	Financiado al 100% por DGA
Comercio		31		8	2	5	Sin financiación afectada
Total	31	41	14	235	209	321	48

De conformidad con el artículo 7.4 LBRL, las Entidades Locales solo pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, son necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Al respecto:

- No consta en los expedientes los informes previos de Comunidad Autónoma de Aragón (competente en la materia y titular de la tutela financiera) sobre la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera.
- Los 48 miles de euros de obligaciones reconocidas se ejecutaron sin financiación afectada

1.4. Prestación de servicios públicos

Según el artículo 85 LBRL, los servicios públicos de la competencia local pueden gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

- A. Gestión directa:
- Gestión por la propia entidad local.
 - Organismo autónomo local.
 - Entidad pública empresarial local.
 - Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
- B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el TRLCSP.

La Comarca gestiona todos los servicios de forma directa por ella misma a excepción del servicio de integración laboral de los discapacitados residentes en la Comarca que se presta a través de la sociedad de capital íntegramente propiedad de la Comarca, Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS). El análisis realizado a la sociedad se muestra en el apartado 12 del memorando.

1.5. Participación en otras entidades

La Comarca de Campo de Borja participa en un consorcio, si bien no está adscrito a la citada Comarca (disposición adicional 20 LRJAP y PAC). El detalle del objeto del consorcio, el porcentaje de participación de la Comarca, el importe de obligaciones reconocidas netas de la Comarca en el ejercicio 2015 a favor del Consorcio y la Administración Pública a la que está adscrito se muestran en el siguiente cuadro.

Consorcio	Objeto del consorcio	% de participación de la Comarca ²	Administración Pública de adscripción ³	ORN en 2015 en la Comarca a su favor (en miles de euros)
Consorcio Agrupación nº 4 Ejea de los Caballeros	Gestión de residuos urbanos y del vertedero de la Agrupación.	13,21	Comarca Cinco Villas	39

La Comarca participa en las siguientes asociaciones:

Asociación	Objeto	ORN en 2015 en la Comarca a su favor (en miles de euros)
Asociación para la promoción turística de la Ruta de la Garnacha	Promocionar la Ruta de la Garnacha.	18
Asociación española de ciudades del vino	Desarrollo y diversificación económica de las comunidades de los socios.	1
Asociación Observatorio del "Paisaje", Campo de Borja	Sensibilización de la sociedad para la protección y la mejora del "Paisaje" de la Comarca Campo de Borja.	0

² Porcentaje calculado por la Cámara de Cuentas según el artículo 11 de sus Estatutos: voto ponderado de las Comarcas del 80 %, que se distribuirá entre ellas atendiendo al porcentaje de población de la entidad, en relación con el total.

³ De acuerdo con los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, según el citado artículo 11 de sus Estatutos y el artículo 120 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De conformidad con la disposición adicional quinta LBRL, las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes.

1.6. Miembros de la Corporación

Retribuciones

El gasto de las retribuciones de los miembros de la Comarca que desempeñaron su cargo con dedicación parcial y de asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Comarca se muestra en el siguiente cuadro.

	Nº miembros retribuidos	Obligaciones reconocidas 2015
Desempeño del cargo con dedicación parcial	1 ⁴	36
Asistencias a órganos colegiados	33	14

En su análisis se ha detectado las siguientes incidencias:

- No consta que se hayan publicado en el boletín oficial de la provincia los acuerdos del Consejo comarcal referidos a las retribuciones de los cargos con dedicación parcial satisfechas en 2015 ni sobre las asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, incumpliendo el artículo 75.5 LBRL y el artículo 13.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Si bien, se recogió en el anuncio de aprobación definitiva del Presupuesto del ejercicio 2015 a los efectos del artículo 169.1 del TRLHL el salario bruto del Presidente de la Comarca, único órgano con dedicación dentro de la Comarca y el régimen de indemnizaciones por concurrencia efectiva a las sesiones.
- Un Consejero renuncia a su derecho al cobro de asistencias a órganos colegiados por importe de 420 euros para destinarlo a personas más necesitadas y la Comarca abona la citada cantidad a un tercero distinto del Consejero (designado por este). Sin embargo, si el Consejero renuncia a su derecho al cobro, el crédito no gastado debe volver a la situación de crédito disponible. Por otra parte, la Comarca solo puede otorgar subvenciones de conformidad con lo dispuesto en la LGS.

Indemnizaciones por razón del servicio

- El Consejero que desempeña el puesto de Tesorero percibe 372,33 euros en concepto de 9 indemnizaciones por razón del servicio por los gastos habidos en el desempeño del puesto (15,39 euros en concepto de Kilometrajes y 356,94 en concepto de medias dietas). Sin embargo no se indica el horario de los servicios realizados que justifique el cobro de la media dieta (36,66 euros/día según la base de ejecución nº 45 del Presupuesto).

⁴ Presidente de la Comarca. Dos titulares distintos (de enero a junio de 2015 y de julio a diciembre de 2015).

2. CONTROL INTERNO

De conformidad con el artículo 213 y siguientes TRLRHL, el control interno se ejerce en las entidades locales respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades dependientes de ellas dependientes, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.

El puesto de trabajo al que se atribuye la función de control interno en la Comarca de Campo de Borja es el puesto denominado Secretario-Interventor, puesto reservado a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El Consejo Comarcal puede acordar, de conformidad con el artículo 219.2 TRLRHL, que la intervención previa se limite a comprobar algunos extremos. En ese caso, las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso.

En la fiscalización del control interno, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes debilidades:

- En los expedientes de contratación, la fiscalización se limita a la verificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente y a la competencia del órgano de contratación, pero no alcanza al resto de los extremos de la Base de Ejecución nº 65 de los presupuestos de la entidad y que se desarrolla entre otras en la Base 67.3
- En los expedientes de concesión de subvenciones, no se fiscalizan los acuerdos de concesión ni todos los acuerdos de aprobación de cuentas justificativas.
- En expedientes examinados con contenido económico que conllevan gasto, como aprobación de facturas y expedientes de personal (procedimientos de selección de personal, nombramientos o contrataciones, reconocimientos de trienios...), no consta la fiscalización por la Intervención.
- Según las bases de ejecución la fiscalización previa de los gastos es limitada, de conformidad con el artículo 219.2 TRLRHL. Sin embargo, los gastos no son objeto de una fiscalización plena posterior sobre una muestra representativa, incumpliendo el artículo 219.3 TRLRHL.
- No se realiza la fiscalización previa de derechos ni de conformidad con el artículo 219.4 TRLRHL, se sustituye por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría.

- No se realiza el control financiero de la sociedad dependiente INLADIS, mediante procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público, incumpliendo el artículo 220 TRLRHL. Tampoco las cuentas anuales de la sociedad han sido auditadas por auditor de cuentas privado porque, de conformidad con el artículo 263 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, no está obligada a ello.
 - No se realiza la comprobación material de la aplicación de las subvenciones prevista en el artículo 214 TRLRHL. Tampoco se realiza esta comprobación por las áreas gestoras de las subvenciones.
- La omisión de la fiscalización del acto provoca en el expediente la falta de un requisito que afecta a su validez. Sin embargo, en ningún caso se adoptó acuerdo de convalidación de las actuaciones en los casos de aprobación del gasto con omisión del trámite de fiscalización previa.

Reparos

Si en el ejercicio de la función interventora, el órgano interventor se manifiesta en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, debe formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución como se desarrolla en la Base de ejecución 67 del presupuesto.

De acuerdo con la documentación remitida, el Presidente adoptó en el ejercicio 2015, 18 resoluciones (por importe total de 80 miles de euros) en contra de los reparos formulados por la Intervención, a través del trámite de resolución de discrepancias previsto en el artículo 217 TRLRHL. 14 de las resoluciones (por importe total de 59 miles de euros) corresponden a la aprobación de las nóminas de dos empleadas contratadas temporalmente en los ejercicios 2010 y 2011, sin seguir ningún procedimiento e incumpliendo los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, recogidos en el artículo 55 EBEP. (Ver apartado 7.6 del memorando).

Reconocimiento extrajudicial de créditos

Con carácter previo, la Cámara de Cuentas realiza las siguientes precisiones sobre el reconocimiento extrajudicial de créditos:

El desarrollo normal de la ejecución del Presupuesto supone la imputación presupuestaria de las obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en el momento que, por parte del Presidente, como órgano competente de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.1 RD 500/1990, se reconoce y liquida la obligación, es decir se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad derivado de un compromiso de gastos legalmente adquirido, independientemente de que en determinados supuestos, un mismo acto administrativo pueda abarcar las fases de autorización y disposición del gasto simultáneamente con el reconocimiento de la obligación.

Por el contrario, el reconocimiento extrajudicial de créditos deriva de la existencia de obligaciones generadas de forma irregular, bien por inexistencia o insuficiencia de crédito adecuado a la naturaleza del gasto (en cuyo caso deberá aprobarse previamente la

correspondiente modificación presupuestaria) o bien porque se trate de gastos realizados sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido para su contratación o concesión y/o gestión desde el punto de vista presupuestario.

De conformidad con lo establecido en el artículo 173.1 TRLRHL, las obligaciones de pago de las Entidades locales solo son exigibles cuando resultan de la ejecución de sus presupuestos o de sentencia judicial firme. Sin embargo, el incumplimiento por parte de la Administración de la normativa aplicable no puede producir un enriquecimiento injusto para la misma ni perjuicios económicos a terceros que hayan actuado de buena fe, siendo procedente en tal caso la tramitación de un expediente para la convalidación de los efectos económicos derivados de los referidos gastos, mediante el reconocimiento extrajudicial de los créditos requeridos para su abono. Todo ello sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidades a que se refiere el artículo 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La propuesta de aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos debe acompañarse de un informe del gestor explicativo de las causas por las que se ha incumplido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido y debe ser informada por el Interventor indicando de modo concreto las infracciones producidas.

No obstante, en los casos en que los actos sean nulos de pleno derecho (artículo 47 LRJSP, artículo 173.5 TRLRHL o artículo 32 TRLCSP), debe tramitarse con carácter previo procedimiento de revisión de oficio (artículo 102 LRJAP y PAC (actual artículo 106 LRJSP)).

La Comarca no ha aprobado en el ejercicio 2015 expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos.

No obstante lo anterior, la Cámara de Cuentas ha calculado con la documentación obtenida, un importe aproximado de, al menos, 50 miles de euros que deberían haberse aprobado a través de un reconocimiento extrajudicial de créditos:

- 49 miles de euros correspondientes a gastos sin haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido para su contratación. (Ver apartado 8.4.2. del memorando)
- 1 miles de euros correspondientes a adquisiciones de bienes y servicios realizados en el ejercicio 2014 y anteriores.

3. RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL

De conformidad con el artículo 208 TRLRHL, las entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, deben formar la Cuenta General que pone de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario.

La Cuenta General de la Comarca se compone de la de la propia entidad y la de la sociedad, Integración Laboral Discapacitados Campo de Borja, S.L.

La Cuenta General de la Comarca fue aprobada por el Consejo comarcal el 6 de octubre de 2016, esto es, fuera del plazo previsto en el artículo 212 TRLRHL (antes del 1 de octubre). No obstante, la citada Cuenta, una vez aprobada, fue rendida a la Cámara de Cuentas de Aragón el 14 de octubre de 2016, esto es, dentro del plazo legal previsto en el artículo 223 TRLRHL y en el artículo 10 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

En relación con el contenido de la Cuenta general, se ha detectado la siguiente incidencia:

- La memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste, no contiene, en la mayoría de los casos, objetivos explícitos, individualizados y cuantificables, tal y como prevé el artículo 211 TRLRHL.

4. PRESUPUESTO GENERAL

4.1. Elaboración, aprobación y contenido del Presupuesto General

El Presupuesto General de la Comarca de Campo de Borja para el ejercicio 2015 fue aprobado fuera del plazo establecido por el TRLRHL. En concreto, fue aprobado definitivamente el día 21 de abril de 2015 y publicado el 5 de mayo de 2015. Sin embargo, el artículo 169.2 TRLRHL prevé la aprobación definitiva del presupuesto antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse, para su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y entrada en vigor.

En el expediente de aprobación no consta, incumpliendo el artículo 168.1.e) y f) TRLRHL, la siguiente documentación:

- Anexo de beneficios fiscales en tributos locales que contenga información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de la Comarca.
- Anexo con información relativa a los convenios suscritos con la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de gasto social.

4.2. Presupuesto inicial

El Presupuesto inicial de la Comarca de Campo de Borja ascendió a 2.802 miles de euros. La clasificación económica por capítulos de los gastos e ingresos se muestra en los siguientes cuadros.

Presupuesto inicial de Gastos			Presupuesto inicial de ingresos		
Capítulo	Créditos Iniciales	% s/ total	Capítulo	Previsiones presupuestarias iniciales	% s/ total
1. Gastos de personal	1.431	51	1. Impuestos directos		0
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	889	32	2. Impuestos indirectos		0
3. Gastos financieros	4	0	3. Tasas y otros ingresos	187	7
4. Transferencias corrientes	443	16	4. Transferencias corrientes	2.599	93
5. Fondo de contingencia ⁵		0	5. Ingresos patrimoniales	13	0
6. Inversiones reales	6	0	6. Enajenación de inversiones reales		0
7. Transferencias de capital		0	7. Transferencias de capital	3	0
8. Activos financieros		0	8. Activos financieros		0
9. Pasivos financieros	29	1	9. Pasivos financieros		0
TOTAL	2.802	100	TOTAL	2.802	100

⁵ La dotación a un fondo de contingencia es opcional en las Entidades locales no incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLRHL, de conformidad con la 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.

Los capítulos de gastos con mayor crédito inicial son el Capítulo 1, Gastos de personal (51 %), el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios (32 %) y el Capítulo 4, Transferencias corrientes (16 %).

El capítulo de ingresos con mayor previsión inicial es el Capítulo 4, Transferencias corrientes (93 %).

4.3. Modificaciones presupuestarias

El importe de las modificaciones de crédito del Presupuesto de gastos de la Comarca en el ejercicio 2015 ha ascendido a 65 miles de euros (2 % del importe de los créditos iniciales del presupuesto), con el siguiente detalle por capítulos.

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones de Créditos	Créditos Definitivos	% Incremento sobre créditos iniciales	% modificaciones sobre total
1. Gastos de personal	1.431	-2	1.429	0	-2
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	889	56	945	6	86
3. Gastos financieros	4		4	0	0
4. Transferencias corrientes	443	-42	401	-10	-65
5. Fondo de contingencia					0
6. Inversiones reales	6	53	59	884	82
7. Transferencias de capital					0
8. Activos financieros					0
9. Pasivos financieros	29		29	0	0
TOTAL	2.802	65	2.867	2	100

Los capítulos del presupuesto de gastos que se han modificado en mayor cuantía son el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios (56 miles de euros) y el Capítulo 6, Inversiones reales (53 miles de euros).

La tipología de las modificaciones presupuestarias aprobadas, clasificadas por capítulos, se muestra en el siguiente cuadro. Se detallan las modificaciones de crédito que han supuesto incremento de crédito y no se incluyen las bajas por anulación (42 miles de euros) ni las transferencias de crédito negativas (2 miles de euros) que se tratan en el presente apartado como fuente de financiación de las modificaciones de crédito.

Capítulos	Créditos extraordinarios	Suplementos de Crédito	Créditos Generados por Ingresos	Transferencias de crédito	Total Modificaciones
1. Gastos de personal	0				0
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	3	39	14		56
3. Gastos financieros					0
4. Transferencias corrientes					0
6. Inversiones reales			51	2	53
TOTAL	3	39	65	2	109
%	2,94%	35,81%	59,60%	1,65%	100,00%

El número total de modificaciones presupuestarias aprobadas asciende a 5 (incluidas en tres expedientes). El detalle del número de expedientes y tipo de modificaciones de crédito se presenta en el siguiente cuadro:

Tipo de modificación	nº exptes.	Importe
Créditos extraordinarios	1	3
Suplementos de crédito	1	39
Créditos generados por Ingresos	2	65
Transferencias de crédito	1	2
Total	3	109

Los recursos que han financiado las modificaciones presupuestarias se muestran en el siguiente cuadro:

	Transferencias de crédito negativas	Aumento de previsiones iniciales	Bajas por anulación	Total
Créditos extraordinarios			3	3
Suplementos de crédito			39	39
Créditos generados por Ingresos		65		65
Transferencias de crédito	2			2
Total	2	65	42	109
%	1,65%	59,60%	38,75%	100,00%

El 59,60 % de las modificaciones presupuestarias se han financiado a través del aumento de las previsiones iniciales de ingresos y un 38,75 % a través de bajas por anulación.

La Cámara de Cuentas ha analizado todos los expedientes de modificación presupuestaria tramitados en el ejercicio 2015.

El detalle de la muestra se contiene en el siguiente cuadro.

Expediente	Tipo de modificación	Importe
Nº 1	Generación de créditos	20
Nº 2	Transferencia de créditos	2
	Generación de créditos	45
Nº 3	Suplemento de crédito	39
	Crédito extraordinario	3

En el análisis de la modificación presupuestaria 3/2015, modalidad crédito extraordinario y suplemento de crédito, se han detectado las siguientes incidencias:

- No se justifica la imposibilidad de demorar el gasto hasta el ejercicio siguiente, incumpliendo el artículo 177.1 TRLRHL y la base de ejecución 6 del Presupuesto.
- El expediente no ha sido remitido a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Administración del Estado, incumpliendo los artículos 177.2 y 169.4 TRLRHL.

4.4. Ejecución del presupuesto

4.4.1. Ejecución Presupuesto de gastos

El importe de los créditos definitivos del Presupuesto de gastos del ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja ascendió a 2.867 miles de euros. El nivel de ejecución ha sido del 92 %, con un importe total de obligaciones reconocidas netas de 2.625 miles de euros.

El detalle de la ejecución por capítulos se presenta en el siguiente cuadro, que incorpora además, el porcentaje de ejecución, el porcentaje de pagos y el porcentaje que representa cada capítulo respecto a la ejecución total del Presupuesto.

Capítulo	Créditos Definitivos	Gastos comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas	% representatividad capítulo	ORN/CD	Pagos	P/ORN
1. Gastos de personal	1.429	1.363	1.363	52	95	1.363	100
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	945	869	861	33	91	693	81
3. Gastos financieros	4	2	2	0	60	2	100
4. Transferencias corrientes	401	358	358	14	89	141	39
5. Fondo de contingencia							
6. Inversiones reales	59	11	11	0	19	11	100
7. Transferencias de capital							
8. Activos financieros							
9. Pasivos financieros	29	29	29	1	100	29	100
TOTAL	2.867	2.632	2.625	100	92	2.240	85

Los capítulos con mayor importe de obligaciones reconocidas netas son el Capítulo 1, Gastos de personal (1.363 miles de euros y 52 % del total de obligaciones reconocidas), el Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios (861 miles de euros y 33 % de obligaciones reconocidas) y el Capítulo 6, Inversiones reales (358 miles de euros y 14 % de obligaciones reconocidas).

La ejecución del Presupuesto de gastos clasificada por programas, a nivel de áreas de gasto, es la siguiente:

Área de Gasto	Créditos Definitivos	Gastos comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas	% representatividad área	ORN/CD	Pagos	P/ORN
0. Deuda pública	33	32	32	1	95	32	100
1. Servicios públicos básicos	668	637	636	24	95	471	74
2. Actuaciones de protección y promoción social	1.154	1.067	1.064	41	92	1.052	99
3. Producción de bienes públicos de carácter preferente	247	204	201	8	82	166	82
4. Actuaciones de carácter económico	53	52	52	2	98	44	85
9. Actuaciones de carácter general	712	640	639	24	90	475	74
TOTAL	2.867	2.632	2.625	100	92	2.240	85

El área de gasto con mayor importe de obligaciones reconocidas netas es el Área 2, Actuaciones de protección y promoción social (1.064 miles de euros y 41 % del total obligaciones reconocidas), que incluye 950 miles de euros de gastos de personal y 102 miles de euros de gasto en bienes y servicios corrientes.

El nivel de ejecución del Presupuesto de gastos es alto (92 %).

4.4.2. Ejecución Presupuesto de ingresos

El importe de las previsiones definitivas del Presupuesto de ingresos del ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja ascendió a 2.867 miles de euros. El nivel de ejecución ha sido del 89 % con un importe total de derechos reconocidos netos de 2.546 miles de euros.

El detalle de la ejecución por capítulos se presenta en el siguiente cuadro, que incorpora además, el porcentaje de ejecución, el porcentaje de ingresos y el porcentaje que representa cada capítulo respecto a la ejecución total del Presupuesto.

Capítulo	Previsiones presupuestarias definitivas (PD)	Derechos Reconocidos Netos	% representatividad capítulo	DRN/PD	Recaudación Neta	RN/DRN
1. Impuestos directos						
2. Impuestos indirectos						
3. Tasas y otros ingresos	187	184	7	98	181	99
4. Transferencias corrientes	2.619	2.362	93	90	1.907	81
5. Ingresos patrimoniales	13		0	1		100
6. Enajenación de inversiones reales						
7. Transferencias de capital	48					
8. Activos financieros						
9. Pasivos financieros						
TOTAL	2.867	2.546	100	89	2.088	82

El capítulo con mayor importe de derechos reconocidos netos es el Capítulo 4, Transferencias corrientes (2.362 miles de euros y 93 % del total derechos reconocidos netos).

Los derechos reconocidos en el Capítulo 4, Transferencias corrientes son, principalmente, transferencias y subvenciones de la Comunidad Autónoma (1.818 miles de euros) y aportaciones de los municipios de la Comarca (274 miles de euros).

Los derechos reconocidos en el Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos provienen principalmente de tasas por servicios asistenciales (147 miles de euros) y servicios deportivos (22 miles de euros).

En cuanto al nivel de ejecución presupuestaria, el capítulo con mayor nivel de ejecución es el Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos (98 %).

En relación con el precio público por el servicio de ayuda a domicilio (importe de derechos reconocidos de 124 miles de euros en 2015) se ha detectado la siguiente incidencia:

- La ordenanza reguladora del precio público recoge un precio de 8,61 euros/hora más IVA. Al respecto, consta el cobro del citado precio más el 21 % del IVA (IVA que supone un importe total de 22 miles de euros). Sin embargo, el IVA no se ha declarado e ingresado en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, incumpliendo el artículo 71 y siguientes del Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, que aprueba el Reglamento del IVA, sino que se ha reconocido como un derecho de la Comarca.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 20.1.8 LIVA, están exentas de IVA las prestaciones de servicios de asistencia social efectuadas por entidades de derecho público, entre otras, asistencia a la tercera edad.

La misma incidencia se ha detectado en los precios públicos por las actividades de dulzaina y tamboril, cursos organizados por el servicio de juventud o por los campamentos organizados (total de IVA de 841 euros).

- No figuran en contabilidad como derechos reconocidos pendientes de cobro las liquidaciones no cobradas (607 euros). (Por razón de su cuantía, es inmaterial y la Cámara de Cuentas no considera esta incidencia en los ajustes al Remanente de tesorería).

4.4.2.1. Detalle de la ejecución del Capítulo 4. Transferencias corrientes

Los derechos reconocidos en el Capítulo 4, Transferencias corrientes, son, principalmente transferencias de la CAA (1.818 miles de euros), de entidades locales (341 miles de euros) y de empresas privadas (185 miles de euros).

Al respecto, se han detectado las siguientes incidencias relativas a una indebida imputación presupuestaria:

- Los ingresos de empresas privadas (185 miles de euros) proceden de la venta de residuos (embalajes, vidrio y papel). Por lo tanto, deberían estar contabilizados en el Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos y no en el Capítulo 4, Transferencias corrientes, ya que son ingresos percibidos con salida o entrega material de bienes.
- En el Capítulo 4, Transferencias corrientes, están contabilizados 87 miles de euros correspondientes a las plazas concertadas por el IASS en la residencia centro ocupacional comarcal de Agón (12 plazas en el centro de día y 13 plazas en el centro ocupacional) incluidas en un contrato derivado de un acuerdo marco. Sin embargo, el citado importe debe estar contabilizado en el Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos, ya que no se trata de transferencias o subvenciones.

También está contabilizado indebidamente en el Capítulo 4 el ingreso percibido del Consorcio de la Agrupación nº 4 de Ejea de los Caballeros por la recogida de residuos (19 miles de euros).

Tras los anteriores ajustes, el importe de derechos reconocidos en el Capítulo 4, Transferencias corrientes, asciende a 2.071 miles de euros (en lugar de 2.362 miles de euros).

Las transferencias incondicionadas de la Comunidad Autónoma para financiar las Comarcas están previstas en el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y, para el ejercicio 2015, en las disposiciones adicionales 19 y 20 de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la CCA para el ejercicio 2015. Son las siguientes:

- **Fondo de gastos de personal** (art. 63 TRLCA) (156 miles de euros) destinado a financiar la estructura de personal necesaria para el ejercicio por las comarcas de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma. Su reparto se realiza en función de que la población de la Comarca supere o no los 25.000 habitantes, recibiendo respectivamente 250 miles de euros o 156 miles de euros.
- **Transferencias según la valoración del coste del traspaso de funciones y servicios asociados a las competencias transferidas** (art. 65 TRLCA) (777 miles de euros), que se reparte entre las delimitaciones comarcales de acuerdo con las siguientes reglas:

*Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% de la cuantía total entre todas las delimitaciones comarcales.

*El 15 %, en proporción al número de municipios y núcleos de población diferenciados existentes en cada delimitación comarcal.

*El 45 % restante, en proporción al número de habitantes de derecho de los municipios de la delimitación comarcal.

- **Programa de Política Territorial** (276 miles de euros) destinado a financiar inversiones de carácter supramunicipal, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales realizadas en ejercicios anteriores.⁶

No obstante, en el ejercicio 2015, la Administración de la CAA no pagó a la Comarca el último trimestre de parte de las transferencias incondicionadas de la Sección 26 (Transferencias según la valoración del coste del traspaso de funciones y servicios y Programa de política territorial), 237 miles de euros, en cumplimiento de la Orden de 8 de septiembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se establecieron medidas adicionales de control de la ejecución presupuestaria, que incluyó retenciones de no disponibilidad en las aplicaciones presupuestarias correspondientes a las transferencias a las Comarcas. La Comarca no recurrió la falta de pago.

La Comarca incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2015. El plan económico-financiero, a que se vio obligada a aprobar la Comarca, consideró como causa del incumplimiento, la falta de reconocimiento de la obligación por parte del Gobierno de Aragón de la citada cantidad de 237 miles de euros que figuraban en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2015, en la sección 26. (Ver apartado 11.2 del memorando).

Al respecto:

- De conformidad con el artículo 60 TRLCA, las transferencias incondicionadas a favor de las comarcas, destinadas a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades, deben establecerse anualmente en la Ley de Presupuestos de la CAA. Sin embargo, la CAA modificó el importe de las transferencias incondicionadas previstas en la Ley de Presupuestos del ejercicio 2015 a las Comarcas sin modificar la citada Ley.
- La Orden de 8 de septiembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, que incluyó retenciones de no disponibilidad en las aplicaciones presupuestarias correspondientes a las transferencias a las Comarcas, no fue

⁶ Respecto al Programa de Política Territorial, el Informe 4/2013 de fiscalización de subvenciones y ayudas del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, ejercicio 2011, aprobado por la Cámara de Cuentas de Aragón con fecha 7 de noviembre de 2013, advierte que *“la distribución entre comarcas de los créditos destinados a financiar inversiones supramunicipales, así como los destinados a financiar su mantenimiento y funcionamiento, carecen de baremo o de criterios de reparto. De la fiscalización realizada se comprobó que el peso relativo de cada comarca se mantiene invariable en los últimos ejercicios, perdurando el status quo anterior a la creación de las comarcas, en el que el Gobierno de Aragón suscribía convenios con las antiguas delimitaciones comarcales existentes.”*

publicada en el BOA, incumpliendo el artículo 45 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Además, la Comarca ha suscrito los siguientes convenios de colaboración con el Gobierno de Aragón por los que ha percibido un importe total de subvenciones de 702 miles de euros.

Convenio	Importe
Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón para el desarrollo de políticas sectoriales ⁷	383
Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón para la financiación de escuelas infantiles ⁸	258
Convenio IASS Programas específicos	30
Convenio IASS Programa Iniciativas Sociales de Empleo en el Ámbito Local	21
Convenio Instituto Aragonés de la Mujer para la prestación servicio asesoría psicológica	7
Convenio IASS Programa Integración de la Inmigración	2
Total	702

La Cámara de Cuentas ha analizado la evolución de la ejecución del presupuesto de ingresos desde 2009 (derechos reconocidos netos). Se muestra en el siguiente cuadro.

Capítulo de ingresos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capítulo 3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	237	322	280	292	203	189	184
Capítulo 4 Transferencias corrientes	2.871	2.883	2.272	2.417	2.585	2.393	2.362
Capítulo 5 Ingresos patrimoniales	5	1	4	2	0	6	0
Capítulo 6 Enajenación de inversiones reales				33			
Capítulo 7 Transferencias de capital	167	132	49	141		116	0
Capítulo 8 Activos financieros	0	0	0	0	0	0	
Capítulo 9 Pasivos financieros	0	300		0			
Total general	3.280	3.638	2.604	2.886	2.788	2.704	2.546

De su análisis se extrae lo siguiente:

- Desde 2009 el capítulo de mayor importe es el Capítulo 4, Transferencias corrientes. No obstante, su importe ha variado en cada ejercicio.
- El importe del Capítulo 4 ha disminuido un 18 % desde 2009.

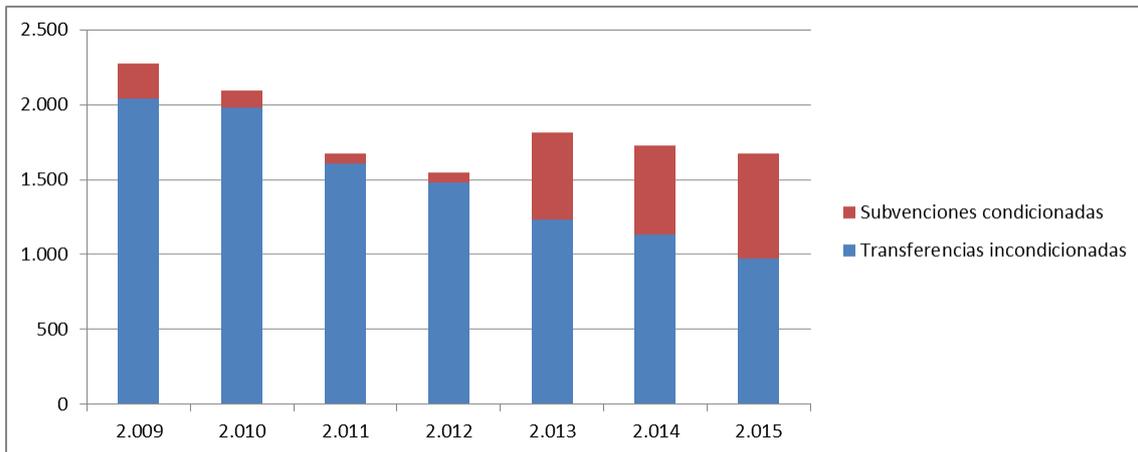
La evolución de las transferencias incondicionadas y de las subvenciones concedidas por la Comunidad Autónoma (Capítulo 4, Transferencias corrientes) se muestra en el siguiente cuadro.⁹

⁷ Para proyectos y actividades que contribuyan a la vertebración del territorio, especialmente, ejecución y desarrollo de políticas sociales, protección civil y prevención y extinción de incendios.

⁸ La disposición adicional 19.3 de la Ley de Presupuestos de la CAA para 2015 prevé que las dotaciones para "Transferencias para el desarrollo de políticas sectoriales" (15.000 miles de euros) y "Transferencias escuelas infantiles" se instrumentan mediante convenios de colaboración a suscribir entre el Gobierno de Aragón y las distintas Entidades Comarcales en el ámbito de sus competencias.

Tipo de financiación	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferencias incondicionadas ¹⁰	2.042	1.984	1.604	1.479	1.234	1.134	971
Subvenciones condicionadas	231	110	71	65	580	590	702
Total	2.272	2.093	1.675	1.544	1.814	1.724	1.673

Se representa en el siguiente gráfico.



De su análisis se extrae lo siguiente:

- El importe total de transferencias y subvenciones de la CAA ha disminuido un 26 % desde 2009.
- El importe de las transferencias incondicionadas previstas en el TRLCA ha disminuido un 52 % (1.071 miles de euros).
- La disminución de las transferencias incondicionadas se ha compensado, en parte, con subvenciones incluidas en convenios para finalidades concretas: entre otras, políticas sectoriales, inmigración o escuelas de educación infantil, si bien esta última no es competencia comarcal.

4.4.3. Resultado presupuestario

El resultado presupuestario de la Comarca de Campo de Borja del ejercicio 2015 (diferencia entre derechos reconocidos netos y obligaciones reconocidas netas) es negativo por importe de 79 miles de euros e indica que los ingresos presupuestarios del ejercicio han sido insuficientes para financiar los gastos presupuestarios.

⁹ Las transferencias y subvenciones figuran según el ejercicio de concesión, no según el ejercicio de reconocimiento del derecho por parte de la Comarca.

¹⁰ Transferencias previstas en el TRLCA: Fondo de gastos de personal, transferencias según la valoración del coste del traspaso de funciones y servicios asociados a las competencias transferidas y programa de política territorial.

Capítulo	Derechos Reconocidos Netos	Capítulo	Obligaciones Reconocidas Netas
1. Impuestos directos		1. Gastos de Personal	1.363
2. Impuestos indirectos		2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	861
3. Tasas y otros ingresos	184	3. Gastos Financieros	2
4. Transferencias corrientes	2.362	4. Transferencias corrientes	358
5. Ingresos patrimoniales		5. Fondo de contingencia	
6. Enajenación de inversiones reales		6. Inversiones Reales	11
7. Transferencias de capital		7. Transferencias de Capital	
8. Activos financieros		8. Activos financieros	
9. Pasivos financieros		9. Pasivos financieros	29
TOTAL DERECHOS RECONOCIDOS	2.546	TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS	2.625
RESULTADO NEGATIVO DEL EJERCICIO			-79

El resultado presupuestario ajustado calculado por la Comarca asciende a -139 miles de euros y es el resultante de aplicar los siguientes ajustes al resultado presupuestario:

- Aumento del resultado presupuestario por el importe de las desviaciones de financiación negativas del ejercicio (20 miles de euros) y disminución por el importe de las desviaciones de financiación positivas del ejercicio (80 miles de euros).

Los ajustes realizados por la Comarca se muestran en el siguiente cuadro.

Resultado presupuestario	Derechos reconocidos netos	Obligaciones Reconocidas Netas	Ajustes	Resultado Presupuestario
a. Operaciones corrientes	2.546	2.584		-38
b. Operaciones de capital		11		-11
1.(a+b) Total operaciones no financieras	2.546	2.595		-50
c. Activos financieros				
d. Pasivos financieros		29		-29
2.(c+d) Total operaciones financieras		29		-29
I. (I=1+2) RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	2.546	2.625		-79
AJUSTES:				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales				
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			20	
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			80	
II. (II=3+4-5) TOTAL AJUSTES			-60	
(I+II) RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO				-139

Al respecto, la Cámara de Cuentas ha detectado que la Comarca contabiliza, en las subvenciones concedidas, el reconocimiento de la obligación junto con la autorización y disposición en el momento de la concesión, sin que conste la presentación ni la aprobación de la cuenta justificativa ni el derecho del acreedor, incumpliendo los artículos 189.2 del TRLHL, artículos 58 siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, según el cual, con carácter previo al reconocimiento de la obligación ha de acreditarse documentalmente ante el órgano competente, la realización de la prestación o el derecho del acreedor, en relación con el artículo 34.3 de la LGS. Por lo tanto, el importe de obligaciones reconocidas del Capítulo 4, Transferencias corrientes, debe reducirse en, al menos, 66 miles de euros (disminución de 155 miles de euros por obligaciones indebidamente reconocidas en el

ejercicio y aumento de 88 miles de euros por obligaciones reconocidas en el ejercicio anterior que deberían haberse reconocido en el ejercicio corriente), ascendiendo, con los ajustes de la Cámara de Cuentas, el resultado presupuestario a -13 miles de euros y el resultado presupuestario ajustado negativo a -73 miles de euros.

La evolución del resultado presupuestario ajustado respecto al ejercicio 2014, es el siguiente:

Resultado presupuestario	Resultado Presupuestario 2015	Resultado Presupuestario 2014	% Variación 2015-2014
a. Operaciones corrientes	-38	52	-174
b. Operaciones de capital	-11	-40	-71
1.(a+b) Total operaciones no financieras	-50	13	-497
c. Activos financieros			
d. Pasivos financieros	-29	-29	0
2.(c+d) Total operaciones financieras	-29	-29	0
I.(I=1+2) RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	-79	-17	373
AJUSTES:			
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales		56	-100
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	20	65	-69
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	80	24	239
II. (II=3+4-5) TOTAL AJUSTES	-60	97	-162
(I+II) RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	-139	80	-274

El resultado presupuestario ajustado del ejercicio 2015 obtenido por la Comarca se ha reducido un 274 % (220 miles de euros) respecto al del ejercicio 2014, debido fundamentalmente a un menor importe de derechos reconocidos de transferencias de la CAA y a una menor financiación de gastos con remanente de tesorería para gastos generales en el ejercicio 2015.

En el ejercicio 2011 (ejercicio que fue objeto de fiscalización por la Cámara de Cuentas de Aragón) la Comarca tuvo un resultado presupuestario negativo. La evolución del resultado presupuestario desde el ejercicio 2011 se muestra en el siguiente cuadro.

Ejercicio	Derechos reconocidos netos	Obligaciones Reconocidas Netas	Resultado Presupuestario	Ajustes	Resultado Presupuestario ajustado	% variación respecto al ejercicio anterior de los derechos reconocidos netos	% variación respecto al ejercicio anterior de las obligaciones Reconocidas netas
2011	2.604	3.380	-776	1.005	229		
2012	2.886	2.944	-59	214	155	10,80	-12,90
2013	2.788	2.864	-76	51	-25	-3,38	-2,71
2014	2.704	2.721	-17	97	80	-3,02	-5,02
2015	2.546	2.625	-79	-60	-139	-5,85	-3,53

En el ejercicio 2011 la Comarca registró un resultado presupuestario negativo por importe de -776 miles de euros, mejorando sustancialmente en el ejercicio 2012 (-59 miles de euros), debido fundamentalmente a la mejora de la financiación por parte de la Comunidad Autónoma (las transferencias corrientes y de capital, aumentan conjuntamente en un 10 %) y a la reducción de las obligaciones reconocidas netas en los capítulos 4, Transferencias corrientes y 7, Transferencias de Capital que se redujeron conjuntamente un 54 %. En los ejercicios posteriores hasta el 2014 el resultado presupuestario ha permanecido en valores negativos con menores oscilaciones. El Consejo Comarcal de la Comarca Campo de Borja, en sesión celebrada el 20 de abril de 2011, aprobó un Plan económico-financiero para los ejercicios 2012-2014 al objeto de corregir los desequilibrios.

Remanente de tesorería

El remanente de tesorería total y el remanente de tesorería para gastos generales del ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja son positivos (208 y 89 miles de euros respectivamente). Es objeto de estudio en el epígrafe 6.2 del presente informe.

5. ANÁLISIS ESTADOS FINANCIEROS

5.1. Aspectos Generales

De conformidad con la Regla 44 de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, la Cuenta General de la Comarca de Campo de Borja debe mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto.

Las cuentas anuales que integran la Cuenta de la Comarca de Campo de Borja, de acuerdo con la Regla 45, comprenden el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de cambios en el patrimonio neto, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de liquidación de Presupuesto y la Memoria. Estos documentos deben formar una unidad, ser redactados con claridad, y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del Presupuesto de la entidad de conformidad con el Plan de Cuentas.

En el presente apartado, la Cámara de Cuentas ha analizado si el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de cambios en el patrimonio neto y la Memoria de la Comarca de Campo de Borja representan adecuadamente, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, con sujeción al marco conceptual de la contabilidad pública recogido en la primera parte del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, y a las normas de reconocimiento y valoración incluidas en la segunda parte del citado Plan.

5.2. Balance

El Balance presenta la posición del patrimonio de la entidad referida al cierre del ejercicio, estructurada a través de tres masas, activo, pasivo y patrimonio neto. El activo recoge los bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la entidad de los que es probable obtener en el futuro rendimientos económicos o un potencial de servicio, el pasivo recoge las obligaciones actuales surgidas como consecuencia de sucesos pasados y el patrimonio neto constituye la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos e incluye las aportaciones realizadas, en el momento de su constitución o en momentos posteriores, por la entidad o entidades propietarias, que no tengan la consideración de pasivos, así como los resultados acumulados u otras variaciones que le afecten.

Las principales masas patrimoniales del Balance de la Comarca de Campo de Borja incluido en la Cuenta General del ejercicio 2015, acompañado de una comparativa con el Balance del ejercicio anterior (elaborado por la CCA) se muestran a continuación (en miles de euros):

Activo	Ejercicio 2015	% sobre el total	Ejercicio 2014	% sobre el total	Variación Absoluta	% Variación Relativa
A. Activo no corriente	1.148	61	2.381	77	-1.234	-52
I. Inmovilizado intangible			5	0	-5	-100
II. Inmovilizado material	1.148	61	2.376	77	-1.228	-52
III. Inversiones inmobiliarias						
IV. Patrimonio público del suelo						
V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas						
VI. Inversiones financieras a largo plazo						
VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo						
B. Activo corriente	735	39	710	23	25	3
I. Activos en estado de venta						
II. Existencias						
III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo	544	29	626	20	-83	-13
IV. Inversiones financieras a corto plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas						
V. Inversiones financieras a corto plazo						
VI. Periodificaciones a corto plazo						
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	191	10	84	3	107	128
(A+B)Total Activo	1.882	100	3.091	100	-1.209	-39
Patrimonio Neto y Pasivo	Ejercicio 2015	% sobre el total	Ejercicio 2014	% sobre el total	Absoluta	Relativa
A. Patrimonio neto	1.094	58	2.416	78	-1.322	-55
I. Patrimonio	4.941	262	4.941	160		
II. Patrimonio generado	-3.847	-204	-2.525	-82	-1.322	52
III. Ajustes por cambios de valor						
IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados						
B. Pasivo no corriente	93	5	91	3	3	3
I. Provisiones a largo plazo						
II. Deudas a largo plazo	93	5	91	3	3	3
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo						
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo						
V. Ajustes por periodificación a largo plazo						
C. Pasivo corriente	695	37	584	19	111	19
I. Provisiones a corto plazo						
II. Deudas a corto plazo	60	3	62	2	-2	-3
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo						
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	635	34	523	17	113	22
V. Ajustes por periodificación a corto plazo						
(A+B+C)Total Patrimonio Neto y Pasivo	1.882	100	3.091	100	-1.209	-39

5.2.1. Activo

El activo de la Comarca en la fecha de cierre del ejercicio 2015 ascendió a 1.882 miles de euros, de los cuales, el 61 % corresponde a activo no corriente (1.148 miles de euros) y el 39% a activo corriente (735 miles de euros).

5.2.1.1. Activo no corriente

La masa patrimonial más importante del activo no corriente es el Inmovilizado material por importe de 1.148 miles de euros. Con respecto al ejercicio anterior, se ha reducido en un 52% representando un 61 % del total del activo. En el ejercicio 2014 representaba el 77 %.

Los movimientos del activo no corriente del ejercicio se muestran a continuación:

Número de cuenta	Activo	Saldo inicial	Ajustes (altas)	Ajustes (bajas)	Altas por adquisiciones	Amortización	Saldo final
	I. Inmovilizado intangible	5		-5			
20600	Aplicaciones informáticas	5		-5			
20900	Otro inmovilizado inmaterial	1		-1			
	II. Inmovilizado material	2.376	180	-971	11	-448	1.148
21000	Terrenos y bienes naturales	331		-181			150
21100	Construcciones	863	77		5	-63	882
21400	Maquinaria y utillaje	184		-160		-22	3
21500	Instalaciones técnicas y otras instalaciones	90		-90			
21600	Mobiliario	288		-182	6	-72	40
21700	Equipos para procesos de información	120		-93		-11	16
21800	Elementos de transporte	318		-111		-190	17
21900	Otro inmovilizado material	28	103			-91	40
23200	Infraestructuras en curso	101		-101			
23300	Bienes del patrimonio histórico en curso	53		-53			
	Total	2.381	180	-977	11	-448	1.148

De conformidad con el artículo 175 de la Ley de Administración Local de Aragón, los artículos 25 a 42 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Entidades Locales de Aragón y el artículo 26 de la Ley 18/2001, de 19 de noviembre, de creación de la Comarca de Campo de Borja, la Comarca está obligada a formar un Inventario valorado de todos los bienes y derechos que le pertenecen. El Inventario debe ser objeto de actualización continua, rectificación anual y comprobación siempre que se renueve la Corporación.

El Inventario de la Comarca de Campo de Borja fue aprobado por el Consejo Comarcal, en fecha 18 de noviembre de 2015, referido a 9 de noviembre de 2015. No obstante, el citado Inventario aprobado es, en realidad, una actualización del aprobado en el ejercicio 2010. En concreto, el trabajo realizado fue la actualización, la carga de los datos en el módulo contable y a su conexión con la contabilidad.

El valor total de los bienes ascienden a 1.596 miles de euros de los que 1.095 se encuadran en el epígrafe de inmuebles.

En relación con el Inventario, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

- La Comarca no dispone de información que refrende la correcta valoración de los bienes inmuebles incluidos en el Inventario, incumpliendo el artículo 40 REBASO, ya que la citada valoración realizada en el ejercicio 2010 está basada en tasaciones periciales de las que no existe constancia documental.
- No consta autorización del Inventario por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente, incumpliendo el artículo 41 REBASO.
- No figura la titularidad de la Comarca del 100% de las participaciones sociales de la sociedad Integración Laboral de Discapitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS).

- No se incluye en el epígrafe “Derechos reales”, el solar recibido en cesión situado en el municipio Agón donde se ubica el centro ocupacional de la Comarca.
- No se incluyen en el epígrafe “Bienes y derechos revertibles” los bienes titularidad de la Comarca cedidos a otras entidades. En concreto:
 - Solar cedido al Ayuntamiento de Mallén en el que se ubica la escuela de educación infantil municipal.
 - Despacho ubicado en la sede de la Comarca cedido a la Asociación para la Promoción Turística de la Ruta de la Garnacha.
 - Bienes cedidos, sin acuerdo ni título jurídico, a la Agrupación de voluntarios de protección civil de la Comarca de Campo de Borja:
 - Inmueble en Ainzón. Su cesión estaba prevista en un convenio suscrito con la Comarca en 2012 con vigencia para un año.
 - Vehículos.
- El Inventario no incluye un almacén (bien inmueble urbano) valorado en 34 miles de euros ubicado en Magallón (259 metros cuadrados) que recogía el inventario aprobado en el ejercicio 2010. Sin embargo, no figura ningún acto de enajenación o de otro tipo que tenga repercusión sobre la situación jurídica del citado bien que justifique su baja en el inventario, incumpliendo el artículo 26.1 REBASO.
- El Inventario de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (sociedad dependiente de la Comarca) no ha sido actualizado desde el año 2010, incumpliendo el artículo 26.2 REBASO.
- No consta autorización del Inventario de la sociedad por el Secretario de la Corporación ni por el Director o Administrador de la entidad, incumpliendo el artículo 41 REBASO.
- El inventario no fue objeto de comprobación con ocasión de la renovación de la Corporación en 2015 incumpliendo el artículo 26.3 del REBASO.

A continuación se realiza un análisis por subgrupos de cuentas detallando las principales incidencias detectadas en el activo del Balance:

A. Inmovilizado intangible:

En este epígrafe se deben recoger el conjunto de bienes inmateriales y derechos, susceptibles de valoración económica, que cumplen, además, las características de permanencia en el tiempo y utilización en la producción de bienes y servicios públicos o constituyen una fuente de recursos del sujeto contable. No presenta saldo a 31 de diciembre de 2015.

Al respecto, se han detectado las siguientes incidencias:

- La Comarca no refleja en este epígrafe las inversiones correspondientes a las aplicaciones informáticas, tal y como recoge la norma de valoración 5 del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PGCPAL) sino que dichas inversiones se contabilizan como gasto en el ejercicio de su adquisición.

B. II. Inmovilizado material (1.148 miles de euros)

La cifra de balance está respaldada y conciliada con el Inventario de bienes y con un inventario contable. Sin embargo, tal y como se ha mencionado anteriormente, la Cámara de Cuentas no ha podido verificar la correcta valoración de los bienes (que suponen el 61 % del activo, con un valor de 1.148 miles de euros), al no disponer la Comarca de las tasaciones periciales que sustentan la valoración efectuada en 2009 y 2010 sobre los inmuebles ni estar valorados según su coste, de acuerdo con la norma de valoración nº 1 sobre Inmovilizado material.

Además, la Cámara ha detectado, entre otros, los siguientes incumplimientos contables relativos al Inmovilizado material:

Bienes recibidos en cesión y bienes cedidos

- La Comarca ha recibido en cesión un solar del Ayuntamiento de Agón en el que se ubica el centro ocupacional. Esta operación no está registrada ni valorada por la Comarca - entidad beneficiaria- ni por la aportante de acuerdo con los criterios establecidos en la normas de reconocimiento y valoración 18 "Transferencias y subvenciones" (punto 2 b.2) y 19 "Adscripciones y otras cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos", según las cuales, los bienes recibidos tendrán la consideración de subvenciones en especie. Como hecho posterior precisar que en el 2016 la Comarca adquirió dicho bien por 20 miles de euros, estando el mismo registrado pero no se ha podido comprobar la valoración
- La Comarca no ha registrado la cesión de bienes como aportante a las siguientes entidades beneficiarias: al Ayuntamiento de Mallén (solar en el que se ubica la escuela de educación infantil), a la Asociación para la Promoción Turística de la Ruta de la Garnacha (despacho) y a la Agrupación de voluntarios de protección civil de la Comarca de Campo de Borja (inmueble y vehículos) .Estos bienes se encuentran valorados en total por 176 miles de euros

Otros

- En el ejercicio 2015 se ha iniciado la dotación de la amortización de los bienes. No obstante, en su cálculo no se ha tenido en cuenta el tiempo transcurrido desde la adquisición de los bienes hasta la fecha de su activación (31 de diciembre de 2014), sino el número de años que restan de vida útil desde esa fecha (31 de diciembre de 2014) salvo para aquellos bienes que por haber transcurrido la totalidad de su vida útil a esa fecha se han dado por totalmente amortizados.
De acuerdo con los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, según los apartados 5 a 7 de la norma 1 de reconocimiento y valoración del PGCPAL, la amortización acumulada al cierre del ejercicio debe incrementarse en 134 miles de euros. Como consecuencia, el resultado de ejercicios anteriores disminuye en 147 miles de euros y el resultado del ejercicio aumenta en 14 miles de euros.
 - La Comarca no ha evaluado al cierre del ejercicio, si existe algún indicio de deterioro de los elementos del inmovilizado, tal y como establece la norma de valoración 1.8 del PGCPAL. En concreto, la Comarca es titular de determinadas parcelas valoradas en 39 miles de euros correspondientes al vertedero comarcal que está clausurado.

C. V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas (0 miles de euros)

- La comarca es titular del 100% de las participaciones sociales de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. por importe de 15 miles de euros (capital inicial de 3 miles de euros aumentado en 12 miles de euros en 2012). Su valoración no figura contablemente en el epígrafe.

En relación con la ampliación de capital social, con fecha 20 de diciembre de 2012 el Consejo Comarcal acordó, previo informe de Intervención con reparos a la orden de pago por inexistencia de crédito, aumentar el capital social de la sociedad en 12 miles de euros, aprobar el gasto y pagar el mismo, incumpliendo el artículo 173.5 TRLRHL, según el cual, no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

Desde 2012, el pago de 12 miles de euros realizado por la Comarca figura en contabilidad como un pago pendiente de aplicación (en la cuenta 555) sin que se haya imputado a la correspondiente aplicación presupuestaria.

5.2.1.2. Activo corriente

A. Deudores y otras cuenta a cobrar a corto plazo (544 miles de euros)

Los deudores (presupuestarios y no presupuestarios) ascienden a 554 miles de euros con la siguiente composición:

III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo	Año 2015	% sobre el total	Año 2014	% sobre el total	% variación relativa
1. Deudores por operaciones de gestión	529	97	594	95	-11
Deudores por derechos reconocidos. Ej corriente	457	84	505	81	-9
Deudores por derechos reconocidos. Ej cerrado	184	34	184	29	0
Deterioro de valor de deudores presupuestarios	-113	-21	-96	-15	18
2. Otras cuentas a cobrar	14	3	17	3	-16
3. Administraciones públicas		0	15	2	-99
Total	544	100	626	100	-13

Deudores por operaciones de gestión

La mayor parte del saldo de deudores presupuestarios del ejercicio corriente (457 miles de euros) corresponde a transferencias corrientes de la sección 26 (65 miles de euros, por traspaso de funciones y servicios asociados a las competencias transferidas y al fondo de gastos de personal), a subvenciones incluidas en convenios suscritos con el Gobierno de Aragón o sus entidades dependientes (265 miles de euros) y a ingresos por venta de residuos a sociedades y requerimientos al consorcio Agrupación nº 4 de Ejea de los Caballeros (88 miles de euros).

Respecto a los deudores de presupuestos cerrados, la antigüedad de la deuda se muestra a continuación:

Año procedencia	Saldo inicial pendiente de cobro	cobros	Saldo final pendiente de cobro
2003	5		5
2004	3		3
2005	1		1
2006	10		10
2007	20		20
2008	14		14
2009	6		6
2010	9		9
2011	9		9
2012	53		53
2013	54		54
2014	505	505	
Total	690	505	184

La distribución de la deuda por capítulos es el siguiente:

Año procedencia	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Capítulo 4 Transferencias corrientes	Capítulo 7 Transferencias de capital	Total general
2003	5			5
2004	3			3
2005		1		1
2006	6	3		10
2007	2	18		20
2008	3	1	10	14
2009		6		6
2010	2	6		9
2011		9		9
2012		53		53
2013		54		54
2014				
2015	3	455		457
Total general	26	606	10	642

Al respecto, se han detectado las siguientes incidencias:

- En deudores por derechos reconocidos de ejercicios cerrados figuran 47 miles de euros contabilizados de forma duplicada.
- La contabilización de los deudores por subvenciones o transferencias debe realizarse en el momento que la subvención o transferencia es vencida, líquida y exigible, de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local. En el mismo sentido, el documento 4 de los principios contables públicos elaborados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas y por la Intervención General de la Administración del Estado (aplicables según establece la introducción del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local) señala, respecto a subvenciones y transferencias, que el

reconocimiento del ingreso, en todo caso, será simultáneo al reconocimiento del derecho. No obstante lo anterior, el ente beneficiario puede reconocer el derecho con anterioridad, si conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación. Sin embargo:

- En el ejercicio 2010, figura la Administración de la Comunidad Autónoma como deudora por transferencias (5 miles de euros) sin que quede constancia de que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de la obligación.

Además:

En el ejercicio 2015, la Comarca solo ha cobrado de deudores del ejercicio 2014. Sin embargo:

- En los ejercicios 2005 a 2013, figuran como deudores los Ayuntamientos de Mallén, Albeta, Talamantes, Agón, Pozuelo de Alarcón y Borja (por un total de 45 miles de euros) por recibos devueltos por prestación de los servicios comarcales de recogida de basuras, ayuda a domicilio o por convenios de colaboración para la realización de obras, sin que por parte de la Comarca se les haya compensado la deuda con créditos reconocidos a los mismos por acto administrativo, de conformidad con los artículos 71 y siguientes LGT.
- En el ejercicio 2015 figuran Ayuntamientos deudores (entre otros Borja, por importe de 18 miles de euros, Magallón, por importe de 4 miles de euros o Ainzón por importe de 3 miles de euros) correspondientes a cuotas por la repercusión del coste del servicio comarcal de recogida de residuos sólidos urbanos.

Deterioro de valor de deudores presupuestarios

La corrección valorativa por deterioro de créditos de deudores presupuestarios contabilizada (113 miles de euros) es insuficiente.

Las incidencias detectadas en este epígrafe figuran en el epígrafe 6.3.1. del Remanente de tesorería.

La provisión para insolvencias supone un 61 % del pendiente de cobro de ejercicios cerrados. No obstante lo anterior, la Comarca no ha tramitado durante el ejercicio 2015 expedientes de cancelaciones de derechos pendientes de cobro. La diferencia de ambas cifras pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una depuración de los derechos pendientes de cobro.

Otras cuentas a cobrar

El siguiente cuadro recoge la cuenta de deudores no presupuestarios de la Comarca de Campo de Borja.

Número de cuenta	2. Otras cuentas a cobrar	Saldo inicial	Cargos	Abonos	Saldo final
44000	Deudores por I.V.A. repercutido	1	1	2	1
44900	Otros deudores no presupuestarios				
55500	Pagos pendientes de aplicación	16	33	35	14
55800	Provisiones de fondos para pagos a justificar pendientes de justificación				
55810	Provisiones de fondos para anticipos de caja fija pendientes de justificación		4	4	
55840	Libramientos para pagos a justificar				
55850	Libramientos para la reposición de anticipos de caja fija pendientes de pago		4	4	
	Total	17	43	46	14

Al respecto, en la cuenta 555, pagos pendientes de aplicación, se incluye un pago efectuado en el ejercicio 2012 por importe de 12 miles de euros para acudir a la ampliación de capital de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo De Borja, S.L., (INLADIS), tal y como figura en el apartado 5.2.1.1. del memorando. El pago efectuado debe ser objeto de aplicación definitiva al presupuesto de forma que tenga reflejo tanto la adquisición patrimonial realizada como la correspondiente obligación presupuestaria.

B. Tesorería (191 miles de euros)

La tesorería está constituida por todas las disponibilidades de medios líquidos.

El saldo de tesorería en el balance a final del ejercicio es de 191 miles de euros (el 10 % del activo) con un aumento del 128 % respecto al ejercicio anterior.

Los movimientos del ejercicio y las existencias finales de tesorería se muestran a continuación:

Cuenta contable	Código cuenta bancaria	Saldo Inicial	Abono. Cobros	Pagos	Saldo Final
57000	Caja operativa	2	4	4	1
57100	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas	82	2.895	2.787	190
57400	Caja. Pagos a justificar				
57410	Caja. Anticipos de caja fija		5	5	
	Total	84	2.904	2.797	191

En la caja operativa, se han registrado ingresos en efectivo en el ejercicio 2015 por importe de 3.654 euros correspondientes a inscripciones al evento deportivo "recorrido caza de Agón" (1.325 euros), fotocopias y compulsas (738 euros) y servicio de transporte adaptado (206 euros).

La Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

- El Consejo Comarcal no ha fijado la periodicidad y plazos para ser informado por la Intervención en relación con los movimientos de tesorería, de conformidad con el artículo 207 TRLRHL y la Regla 8 de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

- La Comarca no ha aprobado un plan de disposición de fondos, de conformidad con el artículo 187 del TRLRHL, para garantizar una adecuada planificación y distribución en el tiempo de los recursos financieros de la Comarca.

5.2.2. Patrimonio neto y pasivo

El patrimonio neto y el pasivo a 31 de diciembre de 2015 ascendieron a 1.882 miles de euros.

Patrimonio Neto y Pasivo	Ejercicio 2015	% sobre el total	Ejercicio 2014	% sobre el total	variación absoluta	% Variación relativa
A. Patrimonio neto	1.094	58	2.416	78	-1.322	-55
I. Patrimonio	4.941	262	4.941	160		0
II. Patrimonio generado	-3.847	-204	-2.525	-82	-1.322	52
III. Ajustes por cambios de valor						
IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados		0		0		
B. Pasivo no corriente	93	5	91	3	3	3
I. Provisiones a largo plazo		0		0		
II. Deudas a largo plazo	93	5	91	3	3	3
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo						
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo						
V. Ajustes por periodificación a largo plazo						
C. Pasivo corriente	695	37	584	19	111	19
I. Provisiones a corto plazo		0		0		
II. Deudas a corto plazo	60	3	62	2	-2	-3
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo						
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	635	34	523	17	113	22
V. Ajustes por periodificación a corto plazo						
(A+B+C)Total Patrimonio Neto y Pasivo	1.882	100	3.091	100	-1.209	-39

El patrimonio neto a 31 de diciembre de 2015 ascendió a 1.094 miles de euros.

La composición y la evolución de estos fondos propios se muestra a continuación:

Número de cuenta	Concepto	Saldo inicial	Entradas	Salidas	Saldo final
10000	Patrimonio	4.941			4.941
12000	Resultados de ejercicios anteriores	-2.704	179	1.198	-3.723
12900	Resultado del ejercicio	179	2.619	2.922	-124
	Total Patrimonio neto	2.416	2.798	4.120	1.094

La cuenta 129, Resultado del ejercicio, presenta una pérdida de 124 miles de euros.

La cuenta 120, Resultados de ejercicios anteriores, recoge los resultados económico patrimoniales generados en ejercicios anteriores. Presenta un saldo de -3.723 miles de euros. Durante el ejercicio 2015 se ha aplicado el resultado del ejercicio anterior por importe de 179 miles de euros y se ha efectuado un ajuste por importe de 1.198 miles de euros por bajas en el inmovilizado en la aprobación del nuevo Inventario (-1.202 miles de euros) y por anulaciones de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores (4 miles de euros).

En relación con el patrimonio neto, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

- La cuenta 100, Patrimonio, no ha podido verificarse al no disponer la Comarca de información que refrende la correcta valoración de los bienes inmuebles incluidos en el Inventario.
- La cuenta 120, Resultados de ejercicios anteriores, debe disminuir en 147 miles de euros (hasta -3.870 miles de euros) para recoger la amortización acumulada de ejercicios anteriores que no ha sido dotada por la Comarca de acuerdo con los apartados 5º a 7º de la norma 1ª de reconocimiento y valoración del PGCPAL.

5.2.2.1. Pasivo no corriente

A. Provisiones a largo plazo

La Comarca debería haber incluido en este epígrafe el importe estimado de las transferencias y subvenciones concedidas, en las que al cierre del ejercicio está pendiente de cumplimiento alguna condición o trámite necesario para su percepción, pero de las que no existen dudas razonables sobre su futuro cumplimiento. Sin embargo, la entidad no ha registrado provisiones, ni a largo ni a corto plazo, para hacer frente a estas eventualidades ya que en el momento de la concesión contabiliza, indebidamente, directamente el reconocimiento de la obligación.

B. Deudas a largo plazo

El endeudamiento vivo de la Comarca de Campo de Borja al cierre del ejercicio 2015, asciende a 126 miles de euros, de los cuales 33 vencen a corto plazo.

Número de cuenta	II. Deudas a largo plazo	2.015	2.014
17000	Deudas a largo plazo con entidades de crédito	91	91
17700	Intereses a largo plazo de deudas con entidades de crédito	3	
52000	Deudas a corto plazo con entidades de crédito	33	62
	Total deudas	126	153

El destino de los préstamos suscritos vigentes fue para financiar la rehabilitación del centro ocupacional (163 miles de euros) y la reforma de la sede comarcal (300 miles de euros), estando pendiente de amortizar a 31 de diciembre de 2015 un total de 123 miles de euros.

La evolución del endeudamiento de la Comarca se presenta en el siguiente cuadro:

Endeudamiento	Deuda viva a 01/01/2015 (1)	Nuevos préstamos o disposiciones	Amortizaciones 2015	Deuda viva a 31/12/2015	Importe no dispuesto	Variación 2015-2014
Deudas con entidades de crédito.	153	100	129	123	500	-0,19

(1) No se ha incluido en la deuda viva los intereses devengados no vencidos. Al cierre del ejercicio 2015 ascenderían a 3 miles de euros.

La Comarca, además, es avalista de un préstamo concedido en el ejercicio 2011 a la Sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L por importe de 193 miles de euros (importe de 122 miles de euros pendiente de amortizar a 31 de diciembre de 2015).

5.2.2.2. Pasivo corriente

A. *Deudas a corto plazo*

El importe de las deudas a corto plazo asciende a 60 miles de euros y corresponde principalmente a la deuda a corto plazo con entidades de crédito (33 miles de euros) y a acreedores por obligaciones reconocidas de presupuestos de ejercicios cerrados (26 miles de euros) por adquisición de inmovilizado.

B. *Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo*

El detalle de los acreedores y otras cuentas a cobrar a corto plazo, con su comparativa con el año anterior, se muestra a continuación:

Número de cuenta	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	2.015	% s/ el Total	2.014	% s/ el Total	% variación 2015-2014
	1. Acreedores por operaciones de gestión	583	92	454	87	28
40000	Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente. Operaciones de gestión	385	61	231	44	66
40100	Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos de gastos cerrados. Operaciones de gestión	175	28	222	43	-21
41800	Acreedores por devolución de ingresos y otras minoraciones. Operaciones de gestión	1	0	1	0	0
52200	Deudas a corto plazo transformables en subvenciones	23	4		0	
	2. Otras cuentas a pagar	1	0	1	0	-16
41000	Acreedores por I.V.A. soportado		0		0	346
41900	Otros acreedores no presupuestarios		0		0	-100
55400	Cobros pendientes de aplicación	1	0	1	0	-26
	3. Administraciones públicas	51	8	67	13	-24
47500	Hacienda Pública, acreedor por I.V.A.		0		0	
47510	Hacienda Pública, acreedor por retenciones practicadas	20	3	30	6	-34
47600	Seguridad Social	31	5	36	7	-14
47700	I.V.A. repercutido		0	1	0	-100
	Total	635	100	523	100	22

Acreedores por operaciones de gestión

Los acreedores por operaciones de gestión presentan al cierre del ejercicio 2015 un saldo de 583 miles de euros, de los cuales, 560 miles de euros corresponden a acreedores presupuestarios por gastos de gestión (385 miles de euros de ejercicio corriente y 175 miles de euros de ejercicios cerrados) y 23 miles de euros a deudas a corto plazo transformables en subvenciones.

El detalle de los acreedores presupuestarios por capítulos del presupuesto de gastos (del ejercicio corriente y de ejercicios cerrados) se muestra a continuación:

Capítulo	Acreedores presupuestarios ejercicio corriente	Acreedores presupuestarios ejercicios cerrados	Total acreedores presupuestarios
1. Gastos de Personal			
2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	168	1	169
3. Gastos Financieros			
4. Transferencias corrientes	217	134	351
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	385	135	520
6. Inversiones Reales (1)		26	26
7. Transferencias de Capital		39	39
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL		66	66
8. Activos financieros			
9. Pasivos financieros			
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS			
TOTAL	385	201	586

*(1) Se incluyen 26 miles de euros registrados en el epígrafe de Deudas a corto plazo, correspondiente a acreedores por obligaciones reconocidas de presupuestos de gastos cerrados por adquisición de inmovilizado.

En relación con los acreedores por operaciones de gestión se han detectado las siguientes incidencias:

- Tal y como figura en el apartado 4.4.3, la Comarca contabiliza, indebidamente, en las subvenciones concedidas el reconocimiento de la obligación junto con la autorización y disposición en el momento de la concesión. Por lo tanto, el saldo de Acreedores presupuestarios debe minorarse en, al menos, 177 miles de euros (22 miles de euros correspondientes a ejercicios cerrados y 155 miles de euros al ejercicio corriente).
- El acreedor presupuestario procedente de ejercicios cerrados del capítulo 6, Inversiones reales, corresponde a una factura del ejercicio 2007 pendiente de pago, por desacuerdo con la facturación, pero contabilizada la obligación, por importe de 27 miles de euros. Este saldo debe ser objeto de cancelación mediante pago o mediante la baja en cuentas, a través del correspondiente procedimiento.
- La tasa de vertedero satisfecha al Consorcio de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos Agrupación número 4 de Ejea de los Caballeros se contabiliza presupuestariamente en el Capítulo 4. Sin embargo, de conformidad con la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, debería imputarse al Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios. Esto supone una reducción de los acreedores contabilizados en el capítulo 4 al cierre del ejercicio de 139 miles de euros (39 miles de euros procedentes de ejercicios corrientes y 100 de ejercicios cerrados).

Acreedores por operaciones pendientes de aplicar presupuesto:

La cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar presupuesto, presenta un saldo inicial y final en el ejercicio de 0 euros. El saldo de la cuenta debe recoger las obligaciones derivadas de gastos realizados o de bienes y servicios recibidos que no han sido aplicados a presupuestos, siendo procedente dicha aplicación.

Al respecto:

- A 1 de enero de 2015, este saldo debería aumentar, al menos, en 2 miles de euros correspondiente a gastos, adquisiciones de bienes y servicios de 2014 y anteriores, que se han registrado y reconocido en el ejercicio 2015.
- A 31 de diciembre de 2015, el saldo debería incrementarse en 38 miles de euros, importe correspondiente a gastos, adquisiciones de bienes y servicios de 2015 y anteriores, que se han registrado y reconocido en el ejercicio 2016.

Deudas a corto plazo transformables en subvenciones

El saldo de la cuenta 522, Deudas a corto plazo transformables en subvenciones, a 31 de diciembre de 2015 asciende a 23 miles de euros. Sin embargo, de acuerdo con la norma de reconocimiento y valoración nº 18, Transferencias y subvenciones, y según los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, dicho saldo es incorrecto y debería incrementarse en 243 miles de euros con cargo a la cuenta 750, Transferencias y subvenciones, ya que la Comarca reconoció un ingreso contable estando pendiente de cumplimiento alguna de las condiciones asociadas al disfrute de la subvención, en concreto respecto al importe señalado falta justificar ante el órgano concedente la realización del gasto, justificando además el destino y para el caso de los convenios celebrados con la Comunidad Autónoma los resultados obtenidos.

El detalle del incremento del saldo se muestra a continuación:

Concepto	Pendiente de justificación a 31/12/2015
Convenio Red de oficinas de asistencia y asesoría técnica a las entidades locales de la Provincia de Zaragoza para el desarrollo local 2015-2016	13
Convenio para la financiación de escuelas infantiles 2015	130
Convenio para el desarrollo de políticas sectoriales 2015	100
TOTAL	243

5.3. Cuenta del resultado económico-patrimonial

La Cuenta del resultado económico-patrimonial comprende, con la debida separación, los ingresos y gastos de ejercicio, excepto cuando procede su imputación directa al patrimonio neto y, por diferencia, el resultado, ahorro o desahorro.

La cuenta resumida del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro, incluyendo una comparativa con el ejercicio anterior (elaborada por la CCA).

	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014	Variación absoluta	% Variación relativa
1. Ingresos tributarios y urbanísticos				
b. Tasas	23	10	13	123
2. Transferencias y subvenciones recibidas				
a.1. Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	27	10	17	168
a.2. Transferencias	2.312	2.508	-197	-8
a.3. Subvenciones recibidas para cancelación de pasivos que no supongan financiación específica de un elemento patrimonial	1		1	
3. Ventas y prestaciones de servicios				
b. Prestación de servicios	156	177	-22	-12
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro de valor				
5. Trabajos realizados por la entidad para su inmovilizado				
6. Otros ingresos de gestión ordinaria		8	-8	-100
7. Excesos de provisiones				-100
A) (1+2+3+4+5+6+7) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA	2.518	2.714	-196	-7
8. Gastos de personal				
a. Sueldos, salarios y asimilados	-979	-1.026	47	-5
b. Cargas sociales	-384	-378	-6	2
9. Transferencias y subvenciones concedidas	-361	-255	-106	42
10. Aprovisionamientos				
11. Otros gastos de gestión ordinaria				
a. Suministros y servicios exteriores	-856	-870	14	-2
b. Tributos	-2	-2		4
c. Otros				24
12. Amortización del inmovilizado	-43		-43	
B) (8+9+10+11+12) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA	-2.625	-2.531	-94	4
I. (A+B) Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria	-107	183	-290	-158
13. Deterioro de valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta				
14. Otras partidas no ordinarias				
a. Ingresos	5		5	59932
b. Gastos		-20	20	-100
II. (I+13+14) Resultado de las operaciones no financieras	-102	163	-265	-162
15. Ingresos financieros				
b.2. Otros				-2
16. Gastos financieros				
a. Por deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas				-100
b. Otros	-5	-6	1	-15
17. Gastos financieros imputados al activo				
18. Variación del valor razonable en activos y pasivos financieros				
19. Diferencias de cambio				
20. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros				
b. Otros	-17	-16	-1	3
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras				-100
III. (15+16+17+18+19+20+21) Resultado de las operaciones financieras	-22	-22		-1
IV. (II + III) Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio	-124	141	-265	-187

Ingresos

La Comarca de Campo de Borja ha obtenido en el ejercicio 2015 un total de ingresos de gestión ordinaria de 2.518 miles de euros y un total de gastos de gestión ordinaria de 2.625 miles de euros. La diferencia entre ambos supone un desahorro en la gestión ordinaria de 107 miles de euros, que representa un descenso del 158 % respecto al ejercicio anterior (ahorro de 183 miles de euros).

Destaca la disminución en las transferencias procedentes de la Comunidad Autónoma debida a la falta de reconocimiento y pago por parte del Gobierno de Aragón de 237 miles de euros que figuraban a favor de la Comarca en la Sección 26 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2015. (Ver el análisis en el apartado 4.4.2.1 del memorando).

Las trasferencias corrientes y subvenciones recibidas en 2015 (derechos reconocidos netos) ascienden a 2.362 miles de euros con el siguiente detalle:

Cuentas contable	Concepto	Importe
7501000	Transferencias del resto de entidades	2.312
7511000	Subvenciones para gastos no financieros del ejercicio	27
5220000	Deudas a corto plazo transformables en subvenciones	23
	Total	2.362

La cuenta 522, Deudas a corto plazo transformables en subvenciones, recoge los importes reintegrables y no se incluye en los ingresos del periodo.

La Cámara de Cuentas ha detectado la siguiente incidencia:

- Los ingresos por trasferencias imputados a la cuenta del resultado económico patrimonial (2.312 miles de euros) deben disminuir en 243 miles de euros, importe correspondiente a subvenciones reintegrables en las que está pendiente de cumplimiento alguna de las condiciones asociadas a su disfrute, de acuerdo con la norma de reconocimiento y valoración nº 18, Transferencias y subvenciones.

Los ingresos por prestación de servicios alcanzan los 156 miles de euros, principalmente, por precios públicos por servicio de estancias diurnas y tasas por servicios de ayuda a domicilio.

Otros ingresos de gestión ordinaria asciende a 0 miles de euros (8 miles de euros en el ejercicio 2014). Al respecto, tal y como figura en el apartado 4.4.2.1 del memorando:

- La Comarca contabiliza como transferencias los importes procedentes de ventas de envases, embalajes, cartón y vidrio, los ingresos que repercute al consorcio por la recogida de residuos y los importes percibidos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) en virtud de un contrato de servicios mediante acuerdo marco para tener a disposición del IASS, 12 plazas en el Centro de Día y 13 plazas en el Centro Ocupacional. Sin embargo, dichos ingresos, que ascienden a 291 miles de euros, deberían figurar dentro del epígrafe otros ingresos de gestión ordinaria (cuenta contable 777 y en el concepto presupuestario 399 Otros ingresos diversos).

Gastos

El gasto de personal representa el 52% del total de gastos de gestión ordinaria (1.363 miles de euros) habiéndose reducido un 3% respecto al ejercicio anterior, los gastos de gestión ordinaria el 33 % (858 miles de euros) y el gasto de transferencias y subvenciones, el 14 % (361 miles de euros).

El detalle de los gastos de suministros y servicios exteriores se muestra en el siguiente cuadro:

Cuenta	Descripción	Importe
62200	Reparaciones y conservación	56
62300	Servicios de profesionales independientes	54
62500	Primas de seguros	18
62700	Publicidad, propaganda y relaciones públicas	17
62800	Suministros	46
62900	Comunicaciones y otros servicios	665
	Total	856

Los mayores gastos de servicios exteriores corresponden al contrato de recogida de residuos (412 miles de euros en el ejercicio 2015) y al importe facturado a la Comarca por la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS), participada al 100% por la Comarca (64 miles de euros) por la ejecución de varias encomiendas. Ver apartado 12.4 del memorando.

La cuenta 625, Primas de seguro, incluye un gasto de 3 miles de euros correspondiente a una póliza de responsabilidad civil reclamada judicialmente y pagada finalmente por la Comarca, tras haber devuelto el recibo al haber contratado el seguro con otra compañía. La Comarca suscribió, por tanto, dos pólizas en el ejercicio 2015 para la cobertura de un mismo riesgo.

En el gasto de transferencias y subvenciones concedidas se ha detectado la siguiente incidencia:

- En la cuenta 650, Transferencias y subvenciones concedidas, figura el gasto de la tasa de vertedero satisfecha al Consorcio Gestión de Residuos Sólidos Urbanos Agrupación número 4 de Ejea de los Caballeros por importe de 39 miles de euros, contabilizada presupuestariamente en el Capítulo 4. Sin embargo, de conformidad con la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, debería imputarse al Capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, y a la cuenta contable 630, Tributos de carácter local, dentro del epígrafe 11, Otros gastos de gestión ordinaria.

En el ejercicio 2015 la Comarca ha incorporado al Balance y a la Cuenta del resultado económico patrimonial el importe de las amortizaciones del inmovilizado, que en el ejercicio 2015 ascienden a 43 miles de euros. Al respecto, tal y como figura en el apartado 5.2.1.1 del memorando:

- La dotación a la amortización del ejercicio 2015, de acuerdo con los datos disponibles, debería disminuir en 14 miles de euros ya que no se ha registrado correctamente el gasto por amortización del inmovilizado material e inmaterial del ejercicio 2015 de conformidad con la norma de valoración 1 del PGCPAL. En concreto, en el ejercicio 2015 se ha iniciado la dotación de la amortización y en su cálculo no se ha tenido en cuenta el tiempo transcurrido desde la adquisición de los bienes hasta la fecha de su activación (31 de diciembre de 2014), sino el número de años que restan de vida útil desde esa fecha (salvo para aquellos bienes que por haber transcurrido la totalidad de su vida útil a esa fecha se han dado por totalmente amortizados).

En el epígrafe 6.2 Análisis del Balance se han formulado algunas incidencias que afectan y desvirtúan el resultado económico patrimonial del ejercicio. Se presentan a continuación:

- La Comarca no ha evaluado al cierre del ejercicio, si existe algún indicio de deterioro de los elementos del inmovilizado, tal y como establece la norma de valoración 1.8 del PGCPAL.
- La corrección valorativa por deterioro de créditos de deudores presupuestarios puede resultar insuficiente si se valora que, de acuerdo con el análisis realizado de la recaudación en la serie histórica.

6. REMANENTE DE TESORERÍA

6.1. Consideraciones generales

El remanente de tesorería (en adelante RT) es una magnitud de carácter presupuestario que se determina como consecuencia de la liquidación del Presupuesto. Por lo tanto, se cuantifica por las entidades sometidas al régimen de contabilidad pública.

Se obtiene a 31 de diciembre de cada ejercicio sumando los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro, y deduciendo las obligaciones pendientes de pago.

El remanente de tesorería disponible para la financiación de gastos generales (en adelante RTGG) se determina minorando el RT en el importe de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideren de difícil o imposible recaudación y en el exceso de financiación afectada producido.

El RT positivo constituye un recurso para la financiación de modificaciones de crédito en el Presupuesto¹¹. El RT negativo es un déficit a financiar. Según el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, el remanente de tesorería viene a ser la acumulación de resultados presupuestarios de ejercicios anteriores.

6.2. Remanente de tesorería

El RT del ejercicio 2015 de la Comarca de Campo de Borja y la comparativa con el ejercicio 2014 se muestra a continuación.

¹¹ La DA 6ª de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, en su redacción dada por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, establece limitaciones para la utilización del remanente de tesorería.

	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014	% Variación
1. (+) Fondos líquidos	191	84	128
2. (+) Derechos pendientes de cobro	643	706	-9
a. (+) del Presupuesto corriente	457	505	-9
b. (+) de Presupuestos cerrados	184	184	0
c. (+) de operaciones no presupuestarias	1	17	-94
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	638	521	23
a. (+) del Presupuesto corriente	385	231	66
b. (+) de Presupuestos cerrados	201	222	-9
c. (+) de operaciones no presupuestarias	52	67	-23
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	13	15	-12
a. (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	1	1	-26
b. (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	14	16	-13
I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3 + 4)	208	284	-27
II. Saldos de dudoso cobro	113	96	18
III. Exceso de financiación afectada	7		
IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I-II-III)	89	188	-53

6.2.1. Remanente de tesorería total

El RT total es positivo y asciende a 208 miles de euros, habiéndose reducido un 27 % respecto al ejercicio anterior.

Según el análisis realizado por la Cámara de Cuentas, el RT de la Comarca no está cuantificado según la tercera parte del PGCPAL (apartado 24.6 del contenido de la memoria) por lo siguiente:

- El importe de los derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados debe reducirse en 47 miles (importe contabilizado de forma duplicada).
- El importe de las obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente debe disminuirse en, al menos, 155 miles de euros, y del presupuesto cerrado en 22 miles de euros, importes correspondientes a obligaciones reconocidas por subvenciones concedidas sin que conste la presentación ni la aprobación de la cuenta justificativa incumpliendo los artículos 189.2 del TRLHL, 58 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril en relación con el artículo 34.3 de la LGS (ver apartado 4.4.3).
- El ajuste por el importe de los pagos realizados pendientes de aplicación definitiva debe reducirse en 12 miles de euros ya que se trata de un pago pendiente de aplicación. El pago efectuado debe ser objeto de aplicación definitiva de forma que tengan reflejo tanto la adquisición patrimonial realizada como la correspondiente obligación presupuestaria.

Con los ajustes propuestos por la Cámara de Cuentas, el remanente de tesorería total asciende a 327 miles de euros (en lugar de 208 miles de euros).

A continuación se analizan en detalle los saldos que componen el RT.

Fondos líquidos

La Comarca dispone de fondos líquido por importe total de 191 miles de euros, dicho importe representa el 30 % de las obligaciones pendientes de pago por lo que puede haber dificultades para el cumplimiento del plazo de pago a proveedores.

Derechos pendientes de cobro

El importe total de los derechos pendientes de cobro asciende a 643 miles de euros. De dicho importe, 642 miles de euros corresponden a derechos presupuestarios.

El detalle, por año de procedencia y por capítulos, de los derechos pendientes de cobro del presupuesto corriente y de presupuestos se muestra a continuación:

Año procedencia	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Capítulo 4 Transferencias corrientes	Capítulo 7 Transferencias de capital	Total general
2003	5			5
2004	3			3
2005		1		1
2006	6	3		10
2007	2	18		20
2008	3	1	10	14
2009		6		6
2010	2	6		9
2011		9		9
2012		53		53
2013		54		54
2014				
2015	3	455		457
Total general	26	606	10	642

La mayor parte de los derechos pendientes de cobro (94 %) corresponde al Capítulo 4, Transferencias corrientes.

En relación con los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados del Capítulo 4, Transferencias corrientes, se han constatado las siguientes incidencias:

- La contabilización de los deudores por subvenciones o transferencias debe realizarse en el momento que la subvención o transferencia es vencida, líquida y exigible, de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local. Sin embargo, figuran importes contabilizados correspondientes a ejercicios cerrados (5 miles de euros de la Administración de la CAA) sin que haya constancia de que el ente concedente haya dictado el acto de reconocimiento de la obligación.
- En el capítulo 4 figuran derechos reconocidos durante el ejercicio 2015 y anteriores, pendientes de cobro, por importe de 204 miles de euros que deberían incluirse en el capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos" al ser ingresos recibidos a

cambio de una contraprestación (107 miles de euros de ejercicios cerrados y 97 miles de euros de ejercicio corrientes).

Obligaciones pendientes de pago

La Comarca tiene obligaciones pendientes de pago por un importe total de 638 miles de euros. De dicho importe, 586 miles de euros corresponden a obligaciones presupuestarias.

El detalle, por año de procedencia y por capítulo, de las obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados se muestra en el siguiente cuadro.

Año	Capítulo 2 Gastos en bienes corrientes y servicios	Capítulo 4 Transferencias corrientes	Capítulo 6 Inversiones Reales	Capítulo 7 Transferencias de Capital	Total general
2007			26		27
2008		4		8	12
2009					
2010		7			7
2011		21		31	53
2012		4			4
2013		45			45
2014		53			53
2015	168	217			385
Total	169	351	26	39	586

La mayor parte de las obligaciones pendientes de pago corresponden al Capítulo 4, Transferencias corrientes. No obstante:

- Al menos, 177 miles de euros (22 miles de euros de ejercicios cerrados y 155 de ejercicio corriente), corresponden a obligaciones indebidamente reconocidas por concesión de subvenciones, tal y como figura en el epígrafe 4.4.3.
- La tasa de vertedero satisfecha al Consorcio de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos Agrupación número 4 de Ejea de los Caballeros se contabiliza, indebidamente en el Capítulo 4 (139 miles de euros, 39 miles de euros procedentes del ejercicio corriente y 100 de ejercicios cerrados).

6.3. Remanente de tesorería para gastos generales

El RTGG se obtiene minorando el RT total en el importe de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideran de difícil o imposible recaudación y en el exceso de financiación afectada producido, tal y como prevé el punto 24.6.6 de la Memoria de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

El RTGG de la Comarca es positivo (89 miles de euros), habiéndose reducido en 53 miles de euros respecto al RTGG del ejercicio anterior (188 miles de euros).

A continuación se muestra el análisis de los derechos pendientes de cobro que, en fin de ejercicio, se consideran de difícil o imposible recaudación y el análisis del exceso de financiación afectada calculado por la Comarca de Campo de Borja.

6.3.1. Derechos pendientes de cobro considerados de difícil o imposible recaudación

Según el artículo 191 TRLRHL, la cuantificación del RT debe realizarse minorando, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

El artículo 103 Real Decreto 500/1990 prevé que la determinación de la cuantía de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación puede realizarse bien de forma individualizada, bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado. De conformidad con el citado precepto y el PGCPAL (apartado 24.6.7 del contenido de la memoria), para la determinación de la cuantía de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación se debe tener en cuenta la antigüedad de las deudas, el importe de las mismas, la naturaleza de los recursos de que se trate, los porcentajes de recaudación tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva y demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la Entidad Local.

El artículo 193 bis TRLRHL establece unos límites mínimos que deben ser tenidos en cuenta para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación, en función de la antigüedad del presupuesto en el que se liquidaron los derechos.

Al respecto:

- La Comarca, en su cálculo, ha aplicado los porcentajes mínimos señalados en el artículo 193 bis TRLRHL pero no ha tenido en consideración los criterios señalados en el artículo 103 Real Decreto 500/1990 y en el PGCPAL.

En relación con la suficiencia o insuficiencia del saldo de los derechos considerados de difícil o imposible recaudación (113 miles de euros), la Cámara de Cuentas ha analizado el porcentaje que supone el importe de los derechos que se consideran de difícil o imposible recaudación respecto al total de los derechos pendientes de cobro (grado de cobertura) y los porcentajes de recaudación de los derechos del ejercicio corriente y de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados en los siete últimos ejercicios.

El grado de cobertura respecto al importe total de los derechos presupuestarios pendientes de cobro y respecto al importe de los derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados se muestra en el siguiente cuadro.

Saldo dudoso cobro	Saldo dudoso cobro/derechos Presup. Cte y cerrado	Saldo dudoso cobro/derechos Presup. cerrados
113	0,18	0,61

El importe total de los derechos de dudosa o imposible recaudación ha ascendido a 113 miles de euros (18 % del total de los derechos de cobro presupuestarios y 61 % de los derechos de cobro de presupuestos cerrados).

La media de los porcentajes de recaudación de los ejercicios 2009 a 2017 de los derechos del ejercicio corriente y de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados detallados por ejercicio de procedencia (n, n-1...) se muestra en el siguiente cuadro:

Ejercicio procedencia	% de recaudación de ejercicios cerrados
> n-5	0%
n-4	0%
n-3	0%
n-2	2%
n-1	94%
Total % recaudación ejercicios cerrados	77%
Total % recaudación ejercicio corriente (año n)	85%
total % de recaudación ejercicio cerrados y corrientes	83%

Aplicando la media de los porcentajes de recaudación a los importes pendientes de pago a 31 de diciembre 2015, según el año de procedencia, se obtiene la siguiente previsión de recaudación y de difícil o imposible recaudación:

Año de procedencia	Derechos Pendientes de Cobro a 31 de Diciembre	% previsible recaudado según media de 7 años	Previsión recaudación	Importe dudoso previsto según cobros medios	Importe dudoso cálculos Comarca	Diferencia cobros medios y cálculo comarca
2009 y anteriores	59	0%		59	59	
2010	9	0%		9	7	2
2011	9	0%		9	6	2
2012	53	0%		53	27	27
2013	54	0%		54	14	41
2014		2%				
2015	457	94%	430	27		27
Total	642		430	212	113	99

Si se elimina de los derechos pendientes de cobro el importe contabilizado de forma duplicada (47 miles de euros) y que debe darse de baja, el cuadro resultante sería el siguiente:

Año de procedencia	Derechos Pendientes de Cobro a 31 de Diciembre	% previsible recaudado según media de 7 años	Previsión recaudación	Importe dudoso previsto según cobros medios	Importe dudoso cálculos Comarca	Diferencia cobros medios y cálculo comarca
2009 y anteriores	39			39	59	-20
2010	9	0%		9	7	2
2011	1	0%		1	6	-6
2012	53	0%		53	27	27
2013	35	0%		35	14	22
2014		2%				
2015	457	94%	430	27		27
Total	595		430	165	113	52

Del análisis conjunto del saldo de dudoso cobro, del grado de cobertura del citado saldo, de los porcentajes de recaudación y de los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2015, se extrae la siguiente conclusión:

- El saldo de los derechos considerados de difícil o imposible recaudación calculado por la Comarca resulta insuficiente en 52 miles de euros (diferencia entre el importe calculado por la Comarca -113 miles de euros y el calculado por la Cámara -165 miles de euros).

6.3.2. Exceso de financiación afectada

En el supuesto de que la entidad tenga gastos con financiación afectada en los que los derechos afectados reconocidos superen a las obligaciones por aquellos financiadas, el RTGG de la entidad debe minorarse en el exceso de financiación producido. El citado exceso, según el artículo 102 del Real Decreto 500/1990, puede financiar la incorporación de los remanentes de crédito correspondientes a los gastos con financiación afectada a que se imputan y, en su caso, las obligaciones devenidas a causa de la renuncia o imposibilidad de realizar total o parcialmente el gasto proyectado.

En el ejercicio 2015 el exceso de financiación afectada asciende a 7 miles de euros.

Del análisis efectuado por la Cámara de Cuentas, se concluye que la Comarca de Campo de Borja efectúa un seguimiento correcto a través del sistema de información contable de los gastos con financiación afectada y que calcula de forma correcta las desviaciones de financiación de acuerdo con las Reglas 25 y 29 de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

6.3.3. Cálculo del Remanente de tesorería incorporando los ajustes detectados por la Cámara de Cuentas

El remanente de tesorería para gastos generales calculado incorporando los ajustes detectados por la Cámara de Cuentas asciende a 155 miles de euros. El detalle se muestra a continuación.

	R. Tesorería calculado por la CCA	R. Tesorería calculado por la comarca	Diferencia
1. (+) Fondos líquidos	191	191	
2. (+) Derechos pendientes de cobro	596	643	-47
a. (+) del Presupuesto corriente	457	457	
b. (+) de Presupuestos cerrados	138	184	-47
c. (+) de operaciones no presupuestarias	1	1	
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	461	638	-177
a. (+) del Presupuesto corriente	230	385	-155
b. (+) de Presupuestos cerrados	179	201	-22
c. (+) de operaciones no presupuestarias	52	52	
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	1	13	-12
a. (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	1	1	
b. (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	2	14	-12
I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3 + 4)	327	208	118
II. Saldos de dudoso cobro	165	113	52
III. Exceso de financiación afectada	7	7	
IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I-II-III)	155	89	66

7. ÁREA DE PERSONAL

7.1. Aspectos generales

El número de efectivos de la Comarca de Campo de Borja a 31 de diciembre de 2015, por clase de personal y gasto, se muestra en el siguiente cuadro.

	Número de efectivos		Gasto 2015	
	Total	%	Total	%
Funcionario	4	5,41%	116	10,96%
De carrera	4	5,41%	116	10,96%
Interino	0	0,00%		0,00%
Laboral	70	94,59%	942	89,04%
Indefinido	12	16,22%	232	21,94%
Duración determinada	58	78,38%	710	67,11%
	74	100,00%	1.058	100,00%

De su análisis se extrae lo siguiente:

- El 5 % de los efectivos son personal funcionario y el 95 % son personal laboral.
- En el personal laboral, la tasa de temporalidad es muy alta. El 80 % de los empleados tienen un contrato temporal.

La plantilla de la Comarca en el ejercicio 2015, agrupadas las plazas de funcionarios por escalas y subescalas y las plazas del personal laboral por grupos, es la siguiente:

Personal funcionario	Plazas	Vacantes	Personal laboral	Plazas	Vacantes
I.- Escala de habilitación nacional			Nivel equivalente A1		
A) Subescala de secretaría-intervención			Coordinador del Servicio de Deportes	1	
Secretario interventor	1		Psicólogo	1	1
Total Escala de habilitación nacional	1		Total nivel A1	2	1
II.- Escala de administración general			Nivel equivalente A2		
A) Subescala de gestión			Educador social	1	1
Técnico medio de gestión	1		Técnico de cultura	1	
B) Subescala administrativa			Técnico de juventud y partic. ciudadana	1	1
Administrativo	1		Terapeuta ocupacional	1	1
Total Escala de administración general	2		Trabajador social	5	1
III.- Escala de administración especial			Total nivel A2		
A) Subescala técnica				9	4
Técnico medio, director del Servicio Social de Base	1		Nivel equivalente C1		
Total Escala de administración especial	1		Administrativo	2	
Total Personal Funcionario	4		Total nivel C1	2	
			Nivel equivalente C2		
			Auxiliar administrativo	2	
			Monitor Centro Ocupacional	2	
			Monitor deportivo	5	5
			Total nivel C2	9	5
			Nivel otras agrupaciones profesionales		
			Auxiliar de ayuda a domicilio	28	28
			Limpiadora del SSB	2	2
			Operario-conductor Parque Maquinaria	4	3
			Total Nivel Agrupaciones profesionales	34	33
			Total Personal Laboral	56	43

7.2. Ordenación del personal

De conformidad con el artículo 74 EBEP, el artículo 90 LBRL, el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de la reforma de la Función Pública y el artículo 57 TRLCA, la Comarca debe estructurar su organización a través de una relación de puestos de trabajo u otro instrumento organizativo similar que comprenda, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Al respecto:

- La Comarca no ha aprobado una relación de los puestos de trabajo de la Entidad, incumpliendo los preceptos citados.

Además, la Comarca no ha constituido un Registro de Personal en el que deben inscribirse todos los datos relativos al personal, incumpliendo el artículo 71 EBEP.

De acuerdo con la información remitida por la Comarca, el número total de puestos de trabajo de la Entidad local a 31 de diciembre de 2015, asciende a 60 (4 puestos reservados a personal funcionario y 56 puestos reservados a personal laboral).

De los 60 puestos, 17 están cubiertos de forma definitiva y 43 están vacantes pero ocupados de forma temporal. El detalle de los puestos cubiertos y vacantes reservados a personal funcionario y laboral es el siguiente.

Forma de ocupación de los puestos de trabajo a 31/12/2015	Nº puestos	%
Reservados a funcionarios		
Cubiertos con carácter definitivo	4	100,00%
Total puestos funcionarios	4	100,00%
Reservados a personal laboral		
Cubiertos con carácter definitivo	13	23,21%
Vacantes ocupados de forma temporal	43	76,79%
Total puestos personal laboral	56	100,00%
Total puestos		
Cubiertos con carácter definitivo	17	28,33%
Vacantes ocupados de forma temporal	43	71,67%
Total puestos	60	100,00%

Solo el 23 % de los puestos de trabajo reservados a personal laboral están ocupados con personal contratado de forma indefinida.

De los 43 puestos de trabajo reservados a personal laboral ocupados de forma temporal, 38 de estos están ocupados por personal con contratos celebrados hace más de tres años (incumpliendo el artículo 70 EBEP) y, de estos, 25, son contratos temporales celebrados desde hace más de 10 años. Se muestra en el siguiente cuadro.

Tipología de contratos de forma temporal ocupando puestos permanentes a 31/12/2015							
Año de contratación	Contratos de interinidad		Contratos de obra o servicio		Otros		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
2015			5	13,51%			
2014							
2013							
2012					1	33,33%	
2011			1	2,70%			
2010	1	33,33%	3	8,11%			
2009	1	33,33%	4	10,81%			
2008			3	8,11%			
2007							
2006 o anteriores	1	33,33%	21	56,76%	2	66,67%	
Total	3		37		3		43

Al respecto, la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (que entró en vigor el 29 de junio de 2017) prevé que los órganos

competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

7.3. Funciones públicas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional

El puesto de trabajo de Secretario-Interventor de la Comarca de Campo de Borja que tiene atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones públicas de Secretaría (comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo) y el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la contabilidad, y, transitoriamente¹², la tesorería y recaudación, estuvo ocupado en propiedad todo el ejercicio 2015.

7.4. Comprobación de las retribuciones satisfechas

El gasto de personal de la Comarca por conceptos retributivos y tipo de personal en el ejercicio 2015, excluido el gasto relativo a cuotas a cargo de la entidad a los regímenes de seguridad social, acción social y dietas, es el siguiente:

Conceptos retributivos ¹³	Personal Funcionario	Personal Laboral	Total	%
Retribuciones básicas	56	566	622	66,08%
Sueldo	38	466	504	53,59%
Trienios/Antigüedad	5	40	44	4,71%
Pagas extraordinarias	13	60	73	7,78%
Retribuciones complementarias	49	269	319	33,92%
Complemento de destino	20	191	212	22,50%
Complemento específico	25	78	103	10,95%
Productividad	4		4	0,47%
Totales	105	835	941	100,00%

¹² De acuerdo con la interpretación dada por la Circular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se establecen los criterios sobre la aplicación de la modificación del artículo 92 bis LBRL, que atribuye a la Subescala Secretaría-Intervención, las funciones de tesorería y recaudación, efectuada por Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía: "De forma transitoria, con el fin de garantizar la actuación de la Entidad local respectiva, en aquellos casos en que no sea posible aplicar ninguno de los criterios anteriormente señalados, y en tanto se articule alguno de ellos, la misma persona podrá desempeñar las funciones de secretaría, intervención y de tesorería".

¹³ Los conceptos retributivos son los correspondientes al personal funcionario. No obstante, han de entenderse incluidos los equivalentes para el personal laboral recogidos en su Convenio Colectivo.

De su análisis se extrae lo siguiente:

- La representatividad de las retribuciones básicas (66,08 %) es mayor que la de las retribuciones complementarias (33,92 %).
- Los conceptos retributivos de mayor importe y representatividad son el sueldo (53,59%) y el complemento de destino (o plus convenio para el personal laboral) (22,50 %).
- Las retribuciones al personal laboral suponen el 89 % del total de las retribuciones.

La Cámara de Cuentas, con objeto de verificar la adecuación de los importes de las retribuciones satisfechas a los empleados públicos de la Comarca en el ejercicio 2015 a la Ley de Presupuestos para 2015, ha realizado una prueba masiva de comprobación de retribuciones satisfechas en las nóminas del ejercicio 2015 y, posteriormente, ha seleccionado una muestra de 27 empleados para verificar los datos utilizados para la prueba masiva.

La comprobación masiva ha consistido en recalcular cuatro conceptos retributivos (sueldo, trienios, complemento de destino y complemento específico o sus equivalentes para el personal laboral) percibidos por los empleados, tanto en sus pagas ordinarias como extraordinarias según los importes que figuran en la Ley de Presupuestos y en el anexo de personal del presupuesto del ejercicio 2015 y comparar el resultado con los importes satisfechos.

El desarrollo de la prueba se detalla en el Anexo 1.

En la revisión de los expedientes personales de los empleados y en la realización de la prueba en detalle se han detectado las siguientes incidencias:

- En el expediente personal de nueve empleados, personal laboral (empleados nº 5, 23, 37, 47, 54, 55, 57, 63) procedente de otras Administraciones (Ayuntamientos de Borja, Mallén, Magallón, Mancomunidad de Aguas de Huecha...), no consta resolución de contratación (ni de la Administración de origen ni de la Comarca) ni resolución de movilidad interadministrativa o similar entre la Administración de origen y la Comarca de Campo de Borja ni resolución sobre la situación de los mismos.

En el expediente personal de dos empleados, personal laboral, (nº 78 y 400), no consta la resolución de contratación de órgano competente de la Comarca, si bien consta el contrato.

En el expediente personal de un empleado, personal laboral, (nº 57) no consta el contrato laboral.

No constan resoluciones de reconocimiento de antigüedad al personal laboral.

La Secretaria-Interventora percibe un complemento de productividad de 4 miles de euros. Sin embargo, no consta informe del Servicio de Personal que acredite el cumplimiento de las condiciones fijadas en el acuerdo del Consejo Comarcal de 19 de diciembre de 2007, de conformidad con la Base de Ejecución 22 y el artículo 5 del

Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

El Técnico Medio de Gestión percibe, cuando desempeña el puesto de Secretaría-Intervención de forma accidental, un complemento de productividad (1.218 euros) que se calcula, según las Bases de ejecución, por la diferencia de retribuciones entre ambos puestos de trabajo por el número de días que tiene lugar la actividad extraordinaria.

Sin embargo, si una las funciones del puesto de Técnico de gestión, es la sustitución de la Secretaria-Interventora en los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal, la citada función debería estar valorada (a través de la pertinente relación de los puestos de trabajo) en el complemento específico ya que de conformidad con el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública, este concepto es el que retribuye las condiciones de trabajo del puesto de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En cambio, la productividad, de conformidad con el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984 y el artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, retribuye el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

7.5. Análisis de los procedimientos de selección y contratación en el ejercicio 2015

En el ejercicio 2015, la Comarca ha convocado tres procesos selectivos para la creación de bolsas de trabajo (para la contratación de instructores de actividad física, de monitores de juventud y de administrativos) en régimen de derecho laboral con carácter temporal y ha realizado 94 contrataciones de carácter temporal a 43 empleados.

La tipología de los contratos realizados se muestra en el siguiente cuadro.

	Nº empleados	Nº de contratos
Eventual o circunstancias de la producción	1	2
Interinidad	32	78
Obra o servicio determinado	13	14
Total	43	94

En concreto:

- Los contratos de interinidad se han realizado, principalmente, para cubrir puestos de auxiliares de ayuda a domicilio (69 de los 78).
- Los contratos para obra o servicio determinado se han realizado para cubrir puestos de instructores de actividad física y monitores de juventud (6 y 5, respectivamente, de 14 contratos).

La Cámara de Cuentas ha comprobado los tres procedimientos de creación de las bolsas de trabajo desarrollados en 2015. Al respecto, se ha detectado la siguiente incidencia:

No consta resolución de órgano competente (Presidente, de conformidad con el artículo 21.1. h LBRL) que ponga fin al procedimiento, sino que el procedimiento finaliza con el acta del tribunal de selección.

Respecto al funcionamiento de las bolsas de trabajo, la Cámara de Cuentas ha seleccionado una muestra de 5 contrataciones. Al respecto, se ha detectado la siguiente incidencia:

La Comarca no deja constancia en el expediente de que los llamamientos se realizan en el orden establecido.

7.6. Otros

Por otra parte, la Intervención formula reparo a la aprobación de todas las nóminas del ejercicio 2015 por incluir a dos empleadas, personal laboral, contratadas en los ejercicios 2010 y 2011, sin seguir ningún procedimiento e incumpliendo los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, recogidos en el artículo 55 EBEP. En concreto:

En el ejercicio 2010, la Comarca contrata temporal y directamente, sin motivar y sin resolución, a una educadora social, tras una oferta de empleo realizada a través del Instituto Aragonés de Empleo y el envío de varios Curriculum Vitae.

En el ejercicio 2011, la Comarca contrata temporal y directamente a una terapeuta ocupacional, tras un proceso de creación de bolsa de interinos que no llega a concluir por no haber aprobado ningún candidato los tres ejercicios, requisito previsto en las bases. La Comarca contrata al candidato que obtiene la segunda mejor nota en el segundo ejercicio. No llama al candidato que obtiene la mejor nota en el segundo ejercicio.

8. CONTRATACIÓN PÚBLICA

8.1. Consideraciones generales

La Cámara de Cuentas, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, ha efectuado la fiscalización de la contratación de la Comarca de Campo de Borja en el ejercicio 2015 con el objetivo de comprobar la adecuación de la misma a la legalidad.

En concreto, la verificación se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Comprobar el cumplimiento de la obligación de remisión a la Cámara de Cuentas de Aragón de la información sobre los contratos formalizados en el año 2015, de conformidad con el artículo 29 del TRLCSP y los artículos 22 y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas.
- Analizar de forma general los procedimientos y tipos de contratos celebrados por la Comarca.
- Verificar el cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de contratación pública celebrados por la Comarca de Campo de Borja, tanto en las actuaciones preparatorias de la contratación, como en la selección del contratista y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción del contrato.

8.2. Examen general sobre el cumplimiento de las obligaciones formales de informar a los órganos de fiscalización sobre la actividad contractual

De conformidad con el artículo 29 TRLCSP, los artículos 22 y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón y la Instrucción 1/2013, de 25 junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón, relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del Sector Público de Aragón, los órganos de contratación deben remitir anualmente a la Cámara de Cuentas de Aragón la siguiente documentación:

- a) Relación anual certificada de todos los contratos formalizados en el ejercicio con la excepción de los denominados contratos menores. En el caso de no haber realizado ningún contrato, los órganos de contratación deben presentar relación certificada negativa.
- b) Copia certificada del documento de formalización de los contratos, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato exceda, IVA excluido, de 600.000 euros para contratos de obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; de 450.000 euros, para contratos de suministros; y de 150.000 euros en los contratos de servicios y contratos administrativos especiales.

Igualmente se comunicarán, dentro de los tres meses siguientes, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos y extinción de los contratos indicados.

Al respecto, la Cámara de Cuentas no ha detectado incidencias.

8.3. Análisis general de los contratos celebrados por la Comarca en el ejercicio 2015

De acuerdo con la información remitida y obtenida por la Cámara de Cuentas de Aragón, el volumen total de la contratación de la Comarca de Campo de Borja en el ejercicio 2015 (incluyendo contratos menores y prestaciones derivadas de contratos formalizados en ejercicios anteriores) ascendió a 833 miles de euros. Los procedimientos empleados para su adjudicación se muestran en el siguiente cuadro, distinguiendo entre gasto corriente y gasto de inversión.

Clase de gasto	Importe total	Procedimientos de adjudicación			
		Abierto	%	Menor o directa	%
Corriente	822	427	52%	395	48%
Inversión	11	–	–	11	100%
TOTAL	833	427	51%	406	49%

El 50 % del gasto en bienes corrientes y servicios (412 miles de euros) corresponde al contrato de servicios de recogida selectiva de residuos urbanos en los municipios pertenecientes a la Comarca, que fue adjudicado mediante procedimiento abierto en el ejercicio 2014.

El resto de los contratos relativos a gasto corriente (410 miles de euros) se adjudicaron, a excepción del contrato de 18 miles de euros de asistencia técnica a municipios, que se adjudicó por procedimiento abierto (tramitación simplificada), a través de contratos menores o de forma directa.

8.4. Análisis de expedientes concretos de contratación**8.4.1. Selección de la muestra**

Con objeto de analizar el sometimiento de la contratación efectuada por la Comarca de Campo de Borja en el ejercicio 2015 a la normativa aplicable, la Cámara de Cuentas de Aragón ha fiscalizado el único contrato formalizado en 2015 de importe superior a los previstos para los denominados contratos menores.

El detalle de la muestra se contiene en el siguiente cuadro.

Nº de orden	Descripción del contrato	Tipo contrato	Fecha formalización	Procedimiento adjudicación	Importe adjudicación
1	Servicio comarcal de asistencia técnica a municipios de la Comarca de Campo de Borja durante 2015/2016	Servicios	22/09/2015	Abierto/tramitación simplificada	18
TOTAL					18

La revisión ha consistido en comprobar si la tramitación del contrato se ajusta a la normativa aplicable en las distintas fases de preparación, selección del contratista y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción del contrato.

Las incidencias detectadas por la Cámara de Cuentas se presentan a continuación, agrupadas de forma sistemática, en los siguientes apartados:

- Incidencias graves
- Incidencias significativas
- Incidencias leves

A efectos del presente informe, se entiende por incidencia grave, significativa y leve lo siguiente:

- Grave: Incumplimiento grave de las normas, a consecuencia del cual se obstaculizó la competencia o se considera que los contratos no se adjudicaron a los mejores licitadores o incumplimiento causa de nulidad contractual o incumplimientos significativos de carácter generalizado o sistemático.
- Significativo: Incumplimiento que afecta a los principios generales de contratación, a pesar del cual se considera que los contratos se adjudicaron a los mejores licitadores.
- Leve: Error menos grave y, con frecuencia, de carácter formal, que no incide negativamente en el nivel de competencia.¹⁴

Igualmente, a efectos del presente informe, se entiende por obstaculizar la competencia, la adopción de medidas o decisiones que pueden excluir a posibles licitadores, impidiendo que pueda haber mayor variedad de ofertas, de mejor calidad y a menores precios.

Incumplimientos significativos

La Cámara de Cuentas ha detectado los siguientes incumplimientos significativos:

- No consta informe justificativo y razonado de estimación del precio del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 TRLCSP. Sin embargo, tal y como afirma el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en, entre otros, el Acuerdo 45/2014, de 7 de agosto, "la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP... El precio ha de ajustarse a la realidad del mercado en cada momento, teniendo en cuenta los componentes de la prestación en el escenario económico y legal en que se desarrolla". La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa (Resolución, entre otras, nº 728/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales). Debe contener el detalle de los componentes de la prestación debidamente cuantificados económicamente que permita comprobar que el presupuesto de licitación responde a precios de mercado. Los órganos de contratación deben realizar los estudios

¹⁴ Esta clasificación de tipos de error figura en el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo nº 10/2015 "Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión" (página 18) y en la Guía práctica de fiscalización de los OCEX 4320.

económicos necesarios que permitan garantizar que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, incorporando dichos estudios como parte de los expedientes de contratación. Dichos estudios deben presentar un nivel de desagregación suficiente para permitir una valoración adecuada de las prestaciones objeto del contrato, hacer posible un adecuado control del gasto público y facilitar una correcta presentación de ofertas por las empresas al poseer una información más detallada sobre el presupuesto contractual, o en su caso, de las contraprestaciones que recibirá por la ejecución del contrato. (Resolución nº 24/2016, de 12 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

- El informe previo de Secretaría a la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, emitido en virtud de la disposición adicional segunda apartado 7 TRLCSP en relación con el artículo 115.6 del mismo texto legal, no se pronuncia sobre la legalidad del mismo.
- No se valora el precio como criterio de adjudicación y no se motiva la exclusión de dicho criterio. La posibilidad que tiene el órgano de contratación de excluir el precio como criterio para la adjudicación de contratos debe considerarse excepcional y deben, en su caso, consignarse en el expediente las razones que justifiquen tal exclusión (Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón).
- "Las mejoras al precio" consistentes, en este caso, en un mayor volumen de trabajos sobre los previstos en el pliego de prescripciones técnicas por el mismo precio se valoran. En concreto, el objeto del contrato es 17,5 horas semanales de prestación del servicio y, se valora como mejora, la realización de hasta 20 horas semanales adicionales (más del doble del inicial). Sin embargo, de conformidad con el Acuerdo 12/2015, de 20 de enero de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, "la posibilidad de mejoras, además de no distorsionar el objeto del contrato, debe preservar que se cumplan las exigencias de correcta determinación del valor estimado del mismo...En la preparación del contrato, la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP. Esto significa que la estimación del importe debe ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas. Por ello, una mejora de gran impacto económico que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato es, por este motivo, ilegal. Y es que, aun en circunstancias de restricciones presupuestarias, la búsqueda de la mayor eficiencia no puede justificar la alteración de la naturaleza y valor de la prestación demandada". "Solamente el servicio contenido en el contrato es la que se licita y la que se puede ejecutar sin que sea posible referir las ofertas a mayor volumen de obras comprendidas en las denominadas mejoras de precio de forma que se dé lugar a ejecución de obras distintas de las precisadas en el proyecto aprobado. La inclusión del criterio mejoras con la intención de agotar el presupuesto y "ampliar" el objeto de la licitación no solo es contraria al principio de eficiencia/economía, sino que, además, vulnera el principio de igualdad de trato. Pues como ha recordado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 22 de abril de 2010, mediante la clara redacción de los términos del anuncio, debe ofrecerse objetivamente a todo posible licitador, normalmente informado y experimentado y

razonablemente diligente, la oportunidad de hacerse una idea concreta del objeto de la licitación, y de formular consecuentemente su oferta. Ofertar una mejora que va más allá de la limitación del objeto quiebra las reglas de igualdad en la presentación de ofertas, que es un límite insoslayable, ya que impide una adecuada comparación de ofertas, y, por ello, este criterio debe ser considerado ilegal" (Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón).

- La Comarca no publica la convocatoria de las licitaciones ni sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, incumpliendo la DA 3ª de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el artículo 334 TRLCSP.
- No consta la fiscalización previa por la Intervención del acuerdo de aprobación de las facturas, incumpliendo el artículo 214 TRLRHL.

Incumplimientos leves

Falta de motivación

La Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias relativas a la falta de motivación de decisiones del órgano de contratación. En concreto:

- No se justifica adecuadamente en el expediente la elección de los criterios que se tendrán en cuenta para adjudicar el contrato ni la determinación de la ponderación atribuida a cada uno de ellos, incumpliendo el artículo 109.4 TRLCSP. Si bien los órganos de contratación ostentan un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios de adjudicación y en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de ellos, dichos actos, dictados en el ejercicio de una potestad discrecional, de conformidad con el artículo 109.4 TRLCSP y el artículo 54.1.f) LRJAP y PAC, deben ser motivados, ya que la elección de los criterios y su ponderación debe estar presidida por la satisfacción del interés público que persigue todo contrato, de manera que los mismos han de ser coherentes con el objeto, las características y a la propia naturaleza del contrato.
- El órgano de contratación no ha explicitado en el pliego de cláusulas administrativas las reglas de valoración que deben seguirse para la asignación de la puntuación concreta en los criterios no cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, sino que se ha limitado a asignar una puntuación máxima a cada criterio. Como consecuencia, el informe técnico asigna puntuación a cada criterio sin que la misma resulte suficientemente motivada. Sobre la necesidad de establecer reglas de valoración se manifiesta el Acuerdo 68/2014, de 11 de noviembre de 2014, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón: "El método de valoración recurrido no cumple con estas exigencias de transparencia, en tanto no explica, ni sucintamente, cómo se va a realizar el sistema de comparación, ni cómo se puede obtener la puntuación que se contempla en el pliego. Y no son cuestiones que puedan ser decididas por la posterior valoración de los técnicos en el momento del muestreo, pues toda regla de adjudicación y ponderación debe ser publicada y conocida con carácter previo por los licitadores...". De acuerdo con la Resolución 18/2016, de 26 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, que anula un procedimiento, la denominada "discrecionalidad técnica" propia de los criterios sometidos a juicio de valor no impide anticipar qué aspectos, y

su concreta ponderación, se tendrán en cuenta a la hora de comparar las ofertas (lo que no los convierte en criterios reglados).

- La resolución de adjudicación del contrato no incluye a los licitadores excluidos ni especifica los motivos de su exclusión, incumpliendo el artículo 151.4 TRLCSP y el artículo 10.2.g LCA. No obstante, se les notifica la citada resolución.

Falta de seguridad jurídica y otros

La Cámara de Cuentas ha detectado varias incidencias relacionadas con la falta de seguridad jurídica de los documentos o del procedimiento seguido. En concreto:

- El Pleno reguló en las bases de ejecución del presupuesto, de conformidad con el artículo 219 TRLRHL, que la fiscalización previa de los gastos fuera limitada. Según las citadas bases, en los expedientes de contratación, el informe se debe pronunciar sobre la existencia de crédito presupuestario, que las obligaciones se generan por órgano competente y sobre otros extremos definidos en la base de fiscalización 67, entre otros, los pliegos o el informe sobre necesidad e idoneidad. Sin embargo, el informe de fiscalización del expediente de contratación se limita a comprobar la existencia de crédito presupuestario, la competencia del órgano de contratación y la ejecutividad de los recursos que financian el gasto. Además, el Interventor no informa el pliego de cláusulas administrativas, incumpliendo la disposición adicional segunda apartado 7 TRLCSP que prevé que la aprobación del pliego de cláusulas administrativas irá precedida del informe del Interventor, ya que la aprobación de un sistema de fiscalización previa limitada no supone la eliminación de aquellos trámites que resulten de obligado cumplimiento o vinieran exigidos con carácter preceptivo conforme lo que se prevea en otras normas jurídicas (Informe 2/2017, de 7 de abril, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía). Por otra parte, en la fiscalización de la adjudicación, el Interventor no concluye sobre la conformidad o disconformidad de la propuesta.
- Como medio de acreditar la solvencia técnica, el pliego de cláusulas administrativas recoge la presentación de una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años. Sin embargo, el artículo 78 TRLCSP, en su redacción dada por 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, recoge como medio de acreditación la presentación de una relación de los trabajos realizados en los últimos cinco años.
- No consta la identidad personal y funcional del firmante del conforme de las facturas.

Contabilidad

- La Comarca no contabiliza a 1 de enero del ejercicio 2016 la anualidad 2016 del compromiso de gasto adquirido en el ejercicio anterior (documento AD) incumpliendo el PGCPAL. Tras el acuerdo de aprobación de las facturas, se contabilizan simultáneamente las fases A (autorización), D (disposición) y O (reconocimiento de la obligación) a través de documentos ADO. La falta de contabilización previa de las fases A y D puede provocar la inexistencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de la recepción de las facturas, siendo que

existe un compromiso con relevancia jurídica para con terceros derivado de la firma de un contrato y también, una demora en el plazo de pago. Esta incidencia también se ha detectado en el contrato plurianual de recogida de residuos.

8.4.2. Fiscalización de otros expedientes de contratación

La Cámara de Cuentas, al margen del contrato incluido en la muestra, ha comprobado:

- La ejecución (formal) durante el ejercicio 2015 del contrato de servicio público de recogida de determinados residuos domésticos en los municipios de la Comarca y su transporte a centro de tratamiento o eliminación hasta 2018, que fue adjudicado mediante procedimiento abierto y formalizado en el ejercicio 2014 por importe de 424 miles de euros al año.
- Las encomiendas de carácter contractual encargadas a la sociedad dependiente de la Comarca, Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS). El resultado de la fiscalización se muestra en el apartado 12 del memorando dedicado a la sociedad.
- Una muestra de contratos menores.

Contrato de servicio público de recogida de determinados residuos domésticos

La Cámara de Cuentas ha detectado la siguiente incidencia:

- El pliego de cláusulas administrativas (cláusula 16) prevé que el importe a pagar mensualmente será el resultado de la multiplicación de los precios unitarios ofertados por el número de levantadas efectivas que refleje el sistema informático para el mes correspondiente. Sin embargo, se ha pagado un importe fijo mensual resultado de dividir el precio de adjudicación anual entre doce.
- Como hechos posteriores, la Cámara de Cuentas ha comprobado que en el ejercicio 2016, la Comarca ha pagado según el pliego de cláusulas administrativas particulares (esto es, según número de levantadas). Sin embargo, el importe total satisfecho ha superado el límite de gasto anual contratado en 3 miles de euros, incumpliendo la disposición adicional 34 TRLCSP, según la cual, la Comarca debería haber tramitado, antes de agotar el presupuesto máximo inicialmente aprobado, en su caso, una modificación del contrato.

Fiscalización de una muestra de contratos menores

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado la adjudicación de los siguientes contratos menores:

Nº de orden	Descripción	Adjudicatario	Importe adjudicación
1	Contrato menor de suministro de combustible	Sociedad Cooperativa Ltda. Agrícola de Borja	16
2	Contrato menor suministro eléctrico	Fenie Energía, S.A.	17
3	Contrato menor de servicio de hostelería para comidas del centro ocupacional	Melaru, S.L.	17
4	Contrato de servicio de reparación vehículo 9347 GHM	Agreda Automóvil, S.A	10
5	Contrato menor servicio de promoción audiovisual para promoción turística para subvención ASOMO	Talento y Talante Creativos de Publicidad, S.L.	7
6	Contrato menor de suministro de folletos turísticos para subvención ASOMO	Talento y Talante Creativos de Publicidad, S.L.	5
7	Contrato menor de suministro de stand turístico para subvención ASOMO	Talento y Talante Creativos de Publicidad, S.L.	5
TOTAL			77

Al respecto, se han detectado las siguientes incidencias:

Con carácter general:

Las propuestas de gasto las realiza el Presidente de la Comarca y no el responsable técnico del servicio, incumpliendo la base de ejecución 42.6.1. del Presupuesto.

No consta fiscalización previa por la Intervención de los acuerdos de aprobación del expediente y adjudicación, incumpliendo el artículo 214 TRLCSP.

Otras incidencias:

El gasto anual de la Comarca de suministro de combustible (expediente nº 1) asciende a 27 miles de euros. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 138.3 TRLCSP, no puede ser objeto de un contrato menor.

Además del contrato de suministro de combustible, los contratos de suministro de energía eléctrica y de comidas del centro ocupacional no deberían tramitarse como contratos menores ya que se trata de necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente (artículo 88.5 TRLCSP) y no de necesidades puntuales (en este sentido se manifiesta el Informe 14/2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya).

En los expedientes nº 1 y 2, no consta certificado de existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, incumpliendo la base de ejecución del presupuesto 42.6.1.

El precio para contratar el suministro de combustible (expediente nº 1) se calcula aplicando un descuento sobre el precio del surtidor. Sin embargo, dicho sistema de determinación del precio no es seguro ni garantiza un precio cierto. La Comarca desconoce el precio por surtidor y dicho precio varía en cada empresa suministradora. La Entidad debe calcular el precio según un índice seguro. Por ejemplo, descuento sobre precio del litro para España según el Boletín del Petróleo de la Comisión Europea, fijado en un momento temporal determinado.

En los expedientes nº 2 y 3, los acuerdos solo contienen precios unitarios pero no importe máximo limitativo del compromiso económico de la Comarca. Tampoco consta, aprobación del gasto.

Los contratos nº 5, 6 y 7 ejecutan un proyecto comarcal denominado "Difusión del patrimonio cultural, artístico y turístico de la Comarca del Campo de Borja" financiado por el programa LEADER, que la Entidad local ha fraccionado con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad (se licitan por un total de 18 miles de euros si bien se adjudican por un total de 17 miles de euros). La Comarca podía haber tramitado un solo expediente de contratación sin perjuicio de su división en lotes de conformidad con el artículo 86.3 TRLCSP.

Por último, la Cámara de Cuentas, ha comprobado, durante los trabajos de fiscalización, que la Comarca ha recibido, al menos, prestaciones en el ejercicio 2015, por importe de 49 miles de euros, sin sujetarse en su contratación al artículo 4 LCA que exige consultar, al menos, a tres empresas, cuando el importe del contrato supere 6 miles de euros.

Descripción del gasto	Acreedor	Gasto 2015
Mantenimiento y reparación vehículos y maquinaria	Servicio Neumáticos Huecha, S.L.	12
Suministro combustible vehículos (1)	Estación Servicio Bola, S.L.	11
Servicios de telecomunicaciones	Telefónica de España, S.A.U.	10
Impresoras. Mantenimiento y copias	RUPRABLAS,S.L.	8
Ayudas de urgencia	CECOSA Supermercados S.L.	8
Total		49

- (1) El gasto anual de suministro de combustible de vehículos supera los 18 miles de euros (11 miles de euros sin contrato y 16 miles de euros contratados a través de un contrato menor). Por lo tanto, la Comarca, debe tramitar un expediente de contratación de conformidad con el artículo 109 TRLCSP.

9. SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS

9.1. Consideraciones generales

La Cámara de Cuentas ha efectuado la fiscalización de la concesión de subvenciones por la Comarca de Campo de Borja, con el objetivo de analizar la adecuación de la misma a la legalidad.

En concreto, la verificación se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Analizar la ejecución del Capítulo 4, Transferencias corrientes, desde un punto de vista económico y según su finalidad.
- Analizar la tipología de los destinatarios de subvenciones y transferencias concedidas por la Comarca.
- Analizar de forma general los procedimientos utilizados por la Comarca para la concesión de subvenciones, esto es, la utilización del procedimiento ordinario de concesión en régimen de concurrencia competitiva y la concesión de subvenciones de forma directa.
- Comprobar si la Comarca ha aprobado un plan estratégico de subvenciones, donde se concreten los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.
- Comprobar si la Comarca cumple las obligaciones relativas a la publicidad de las subvenciones concedidas y a la remisión de información a la base de datos nacional de subvenciones de la Intervención General de la Administración del Estado.
- Verificar el cumplimiento de la legalidad de los procedimientos de concesión de subvenciones realizados por la Comarca, tanto en procedimientos de concesión en régimen de concurrencia competitiva como en concesión de subvenciones de forma directa.

9.2. Análisis del Capítulo 4, Transferencias Corrientes, del Presupuesto

La Comarca no ejecuta gasto en el Capítulo 7, Transferencias de capital.

La ejecución del gasto del Capítulo 4, Transferencias corrientes y su comparativa con el gasto del ejercicio 2014 se muestra en el siguiente cuadro.

	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Gastos comprometidos	Obligaciones reconocidas netas
2014	411	-39	372	256	255
2015	443	-42	401	358	358
Variación total	32	-4	28	102	103
Variación total %	7,71%	9,30%	7,55%	39,88%	40,22%

El importe total de los créditos iniciales del Capítulo 4 ascendió a 443 miles de euros. Posteriormente, se aprobaron modificaciones de crédito por importe de -42 miles de euros, resultando un importe de créditos definitivos de 401 miles de euros y un importe de obligaciones reconocidas de 358 miles de euros (un 40 % superior al importe del ejercicio 2014).

Análisis por áreas de gasto

Las obligaciones reconocidas por la Comarca en el Capítulo 4, Transferencias corrientes, clasificadas por política de gasto se muestran en el siguiente cuadro.

Política de gasto	Obligaciones reconocidas netas	Importancia relativa
13 Seguridad y movilidad ciudadana	1	0,28%
16 Bienestar comunitario	39	10,89%
23 Servicios Sociales y promoción social	12	3,35%
33 Cultura	0	0,00%
34 Deporte	23	6,42%
94 Transferencias a otras Administraciones Públicas	283	79,05%
Total general	358	100,00%

Las políticas de gasto con mayor importe de obligaciones reconocidas son las siguientes:

- La política de gasto 94, Transferencias a otras Administraciones Públicas (283 miles de euros), que recoge, entre otras, las subvenciones a escuelas de educación infantil municipales (258 miles de euros) y el Fondo Comarcal Condicionado (25 miles de euros).
- La política de gasto 23, Servicios Sociales y promoción social (12 miles de euros), que recoge las ayudas de urgencia.
- La política de gasto 16 Bienestar Comunitario (39 miles de euros), que recoge, indebidamente¹⁵, el gasto de la tasa de vertedero satisfecha al Consorcio de la Agrupación nº 4 de Ejea de los Caballeros.

Análisis de los destinatarios de subvenciones y transferencias

La tipología de destinatarios de las subvenciones y transferencias concedidas por la Comarca, según la clasificación económica por artículos incluida en la liquidación del Presupuesto de gastos, se muestra en el siguiente cuadro.

Artículo	Destinatario	Importe	Importancia relativa
46	A Entidades locales	322	89,93%
48	A Familias e Instituciones sin fines de lucro	36	10,07%
Total general		358	100,00%

Los principales destinatarios de subvenciones son las Entidades locales (283 miles de euros), descontado el importe (39 miles de euros) correspondiente a la tasa por vertedero satisfecha al Consorcio de la Agrupación nº 4 de Ejea de los Caballeros.

¹⁵ La tasa de vertedero es un gasto que debería estar contabilizado en el Capítulo 2, Gastos en bienes corrientes y servicios.

En relación con los beneficiarios de subvenciones y transferencias corrientes se ha detectado la siguiente incidencia:

- Conceder subvenciones a las Entidades locales (283 miles de euros, que suponen el 90 % del total) no forma parte del fin propio y específico de la Comarca, que es la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal. En concreto, las subvenciones se conceden para financiar servicios prestados por los Ayuntamientos: escuelas de educación infantiles o recogida de residuos sólidos urbanos. En relación con este último servicio, los Ayuntamientos justifican la subvención con la cuota requerida por la Comarca para financiar la recogida de residuos contratada por la Comarca. Este hecho cuestiona que haya una necesidad real de subvención.

9.2.1. Análisis de los procedimientos de concesión de subvenciones

Consideraciones generales

La Comarca ha concedido subvenciones por importe total de 319 miles de euros (258 miles de euros corresponden a las concedidas para cofinanciar las escuelas de educación infantil municipales, competencia no comarcal).

De conformidad con el artículo 22 LGS, el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es la tramitación en régimen de concurrencia competitiva. Según ese mismo precepto, únicamente pueden concederse de forma directa las subvenciones previstas nominativamente en el Presupuesto de la entidad local, aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango legal y con carácter excepcional, aquéllas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

La Comarca de Campo de Borja ha concedido de forma directa el 100 % del importe de las subvenciones (319 miles de euros).

Del importe concedido de forma directa, el 86 % (307 miles de euros) estaba previsto nominativamente en el Presupuesto (34 subvenciones). El resto de subvenciones directas no nominativas son ayudas de urgencia. Se recoge en el siguiente cuadro.

Procedimiento de concesión	Importe	%	Nº concesiones
Concurrencia	0	0,00%	0
Directas	319	89,16%	106
a) No nominativas	12 ¹⁶	3,37%	72
b) Nominativas	307	85,79%	34
Total General	319	100,00%	106

¹⁶ Ayudas de urgencia.

Las subvenciones agrupadas por importe se recogen en el siguiente cuadro.

Subvenciones directas	Menos de 1 miles de euros	Entre 1 y 3 miles de euros	Entre 3 y 6 miles de euros	Entre 6 y 15 miles de euros	Más de 15 miles de euros	Total
Importe	17	28	16	0	258	319
Nº concesiones	80	16	4	0	6	106

De su análisis se extrae lo siguiente:

- La Comarca ha concedido 106 subvenciones (72 son ayudas de urgencia) por importe total de 319 miles de euros.
- El 75,5 % del número de subvenciones (80 que suponen el 5,3 % del importe total) son de importe inferior a 1 miles de euros, el 15 % (16 que suponen el 8,7 % del importe total) son de importe entre 1 y 3 miles de euros y el 5,6 % son de importe superior a 15 miles de euros (6 subvenciones que suponen el 80,8 % del importe total).

Los beneficiarios que han percibido mayor importe de subvenciones son los Ayuntamientos de Borja, Magallón, Mallén Ainzón, Fuendejalón y Novillas para, principalmente, la financiación de las escuelas de educación infantil (258 miles de euros), proviniendo los ingresos de la Comunidad Autónoma. Se muestra en el siguiente cuadro.

Beneficiario	Importe	%
Ayuntamiento de Borja	78	28,02%
Ayuntamiento de Magallón	50	18,10%
Ayuntamiento de Mallén	50	18,03%
Ayuntamiento de Ainzón	36	13,05%
Ayuntamiento de Fuendejalón	22	8,06%
Ayuntamiento de Novillas	22	8,06%
Escuela Fútbol Base Borja	5	1,79%
C.D. Mallén	5	1,79%
A.D. Mallén	3	1,08%
S.D. Borja	3	1,08%
Ainzón F.S.	3	0,93%
	279	100,00%

9.3. Plan estratégico de subvenciones

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deben concretar en un plan estratégico de subvenciones, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Al respecto se ha detectado lo siguiente:

- La Comarca de Campo de Borja ha concedido subvenciones por importe de 319 miles de euros sin haber aprobado un plan estratégico de subvenciones, instrumento básico de planificación de las políticas públicas que tienen por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*

9.4. Cumplimiento de las obligaciones de publicidad de las subvenciones concedidas

De conformidad con el artículo 18 LGS y el artículo 30 RLGS, los órganos administrativos concedentes de subvenciones deben publicar en el diario oficial correspondiente las subvenciones concedidas en el trimestre natural anterior, cualquiera que sea el procedimiento de concesión y la forma de instrumentación, a excepción de las subvenciones previstas de forma nominativa en el Presupuesto y las subvenciones de cuantía, individualmente consideradas, inferior a 3.000 euros.

Además, según el artículo 20 LGS y el artículo 35 RLGS, la Comarca debe facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos, información sobre las subvenciones por ella gestionadas al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control.

Al respecto, se ha constatado la siguiente incidencia:

- No consta que la Comarca haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 LGS y 35 y siguientes RLGS.*

9.5. Análisis de expedientes concretos de concesión de subvenciones

9.5.1. Selección de la muestra

Con objeto de analizar el sometimiento de la concesión de subvenciones efectuada por la Comarca de Campo de Borja en el ejercicio 2015 a la normativa aplicable, la Cámara de Cuentas de Aragón, de entre las subvenciones comunicadas por la Comarca, ha seleccionado una muestra representativa de la actividad de fomento.

La selección de la muestra se ha realizado utilizando criterios cuantitativos y cualitativos. Como criterio cuantitativo, se han seleccionado las subvenciones de mayor cuantía. Tras ello, el criterio cuantitativo se ha ajustado con criterios cualitativos, para poder incluir en la muestra, subvenciones percibidas por asociaciones sin ánimo de lucro.

El detalle de la muestra seleccionada de las subvenciones concedidas de forma directa por la Comarca de Campo de Borja se muestra en el siguiente cuadro.

Nº de orden	Procedimiento de concesión	Beneficiario	Objeto	Importe concedido
1	Nominativa	Ayuntamiento de Borja	Gastos de personal de la escuela infantil	78
2	Nominativa	Ayuntamiento de Mallén	Gastos de personal de la escuela infantil	50
3	Nominativa	Ayuntamiento de Ainzón	Gastos de personal de la escuela infantil	36
4	Nominativa	Ayuntamiento de Fuendejalón	Gastos de personal de la escuela infantil	22
5	Nominativa	Ayuntamiento de Ambel	Fondo Comarcal Condicionado	2
6	Nominativa	Ayuntamiento de Bureta	Fondo Comarcal Condicionado	2
7	Nominativa	Ayuntamiento de Maleján	Fondo Comarcal Condicionado	2
8	Nominativa	Ayuntamiento de Agón	Fondo Comarcal Condicionado	2
9	Nominativa	Ayuntamiento de Bisimbre	Fondo Comarcal Condicionado	2
10	Nominativa	Ayuntamiento de Talamantes	Fondo Comarcal Condicionado	1
11	Nominativa	C.D. Mallén	Promoción del deporte	5
12	Nominativa	S.D. Borja	Promoción del deporte	3
13	Nominativa	Ainzón F.S.	Promoción del deporte	3
14	Nominativa	Escuela Fútbol Sala Magallón	Promoción del deporte	1
15	Directa	Agrupación Voluntarios Protección Civil	Gasto corriente	1
TOTAL				210

La muestra de subvenciones seleccionada representa el 66 % del importe total de las subvenciones concedidas (en términos de obligaciones reconocidas netas) y el 14 % del número de expedientes, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

	Muestra	Total subvenciones	%
Nº de expedientes	15	106	14,15%
Importe	210	319	66,01%

9.5.2. Análisis de expedientes de subvenciones directas

La revisión ha consistido en comprobar si la concesión de las subvenciones seleccionadas se ajusta a la normativa aplicable en las fases de resolución y justificación de la subvención.

Las incidencias detectadas por la Cámara de Cuentas se presentan a continuación, agrupadas de forma sistemática, en los siguientes apartados:

- Incidencias graves
- Incidencias significativas
- Incidencias leves

A efectos del presente informe, se entiende por incidencia grave, significativa y leve lo siguiente:

- Grave: La no aplicación por el beneficiario de la subvención, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado, las infracciones muy graves del artículo 58 LGS o incumplimientos significativos generalizados o sistemáticos.
- Significativa: Incumplimientos que afectan a los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad y no discriminación, las infracciones graves del artículo 57 LGS o incumplimientos del beneficiario que sean causa de reintegro y este no se hubiera exigido.
- Leve: Incumplimientos de las normas que no son considerados significativos, con frecuencia de carácter formal, que no inciden negativamente en los principios generales o las infracciones leves del artículo 56 LGS salvo que sean causa de reintegro.¹⁷

Por otra parte, en el Informe de fiscalización sobre las Comarcas de Aragón en el ejercicio 2011 se fiscalizaron dos subvenciones directas concedidas por la Comarca. En el presente informe figuran con un asterisco (*) aquellas incidencias ya detectadas en la Comarca en el citado Informe y que no han sido corregidas en el ejercicio 2015.

Incumplimiento grave

La Comarca de Campo de Borja pagó en 2015 a la Agrupación de voluntarios de protección civil de la Comarca de Campo de Borja un importe total de 1.151 euros en concepto de subvención, sin seguir ningún tipo de procedimiento y sin que la Agrupación haya presentado cuenta justificativa, incumpliendo los artículos 22 y siguientes LGS.

La citada Agrupación es una asociación con personalidad jurídica cuyo fin es cooperar con las Administraciones Públicas en las funciones de protección civil (artículo 3 del Reglamento de las agrupaciones de voluntarios de emergencias de Aragón) y debe estar sujeta, en una clara cadena de mando, a los servicios de protección civil comarcales que se establece mediante convenio (artículo 4 del citado Reglamento). De conformidad con el artículo 31 TRLCA, es

¹⁷ Esta clasificación de tipos de error figura en la Guía práctica de fiscalización de los OCEX GPF-OCEX 4320 (Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad).

competencia de las Comarcas en protección civil, entre otras, el fomento y promoción de actividades relacionadas con la protección civil.

El pago fue objeto de reparo por la Interventora de la Comarca fundado en que la Comarca debería haber iniciado un expediente de reintegro de varias subvenciones concedidas en ejercicios anteriores a la Agrupación de voluntarios al haber presentado una justificación insuficiente de las mismas en ejercicios anteriores. En concreto, desde 2008, la Agrupación de voluntarios ha recibido un total de 36.128 euros en subvenciones sin haber presentado cuenta justificativa y con fiscalización con reparos de la Intervención (12 miles de euros en 2008, 6 miles de euros en 2009, 2010 y 2011, 3 miles de euros en 2012, 308 euros en 2013, 1.600 euros en 2014 y 1.152 euros en 2015). En el ejercicio 2011, la Agrupación de voluntarios presentó la justificación fuera del plazo de diez días (a los 30 días) concedido por la Comarca para corregir los defectos subsanables apreciados por la Comarca (De conformidad con el artículo 70.3 RLGs, la falta de presentación de la justificación en el plazo de 15 días desde el requerimiento, lleva consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS).

Incumplimientos significativos

La Cámara de Cuentas ha detectado los siguientes incumplimientos significativos ordenados en función de las fases del procedimiento de concesión previstas en la LGS.

Concesión de las subvenciones

Con carácter general, en los expedientes:

- No consta certificado de existencia de crédito, o documento que legalmente lo sustituya, por el importe total del expediente, en el momento de su aprobación, de conformidad con el artículo 9.4 LGS.
- No consta la acreditación por el beneficiario, con anterioridad a la resolución de concesión de la subvención, de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario en la forma prevista en el artículo 13.7 LGS.
- No consta la acreditación por el beneficiario, con anterioridad a la resolución de concesión de la subvención, de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, incumpliendo el artículo 14.1.e) LGS.*
- No consta la fiscalización por la Intervención del acuerdo de concesión de la subvención, incumpliendo el artículo 9.4.d) LGS y el artículo 214 TRLHL.*
- Ni la resolución de concesión de la subvención ni, en su caso, el convenio, determinan de forma precisa el objeto de la subvención, incumpliendo el artículo 65.3 RLGs. La indeterminación del objeto comporta dificultades para comprobar si los gastos justificados tienen el carácter de gastos subvencionables. En concreto:
 - En las subvenciones de fondo comarcal condicionado para Ayuntamientos (expedientes nº 5, 6, 7, 8, 9, 10), el objeto de las subvenciones es gasto

corriente de acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte y juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil y prevención de incendios.

- En las subvenciones a asociaciones deportivas (expedientes nº 11, 12, 13 y 14), el objeto es la promoción del deporte.
- La Comarca contabiliza, en el momento de la concesión de la subvención, junto con la autorización y disposición, el reconocimiento de la obligación (ADO) sin que haya tenido lugar la presentación ni la aprobación de la cuenta justificativa incumpliendo los artículos 58 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, según el cual con carácter previo al reconocimiento de la obligación, ha de acreditarse documentalmente ante el órgano competente, la realización de la prestación o el derecho del acreedor. En las subvenciones del Fondo Comarcal Condicionado se contabiliza el ADO después de la presentación de la cuenta justificativa pero antes de su aprobación.

Justificación de las subvenciones

- En los expedientes nº 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13 y 14, no consta fiscalización por la Intervención del acuerdo de aprobación de la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 214 TRLRHL. *
- En el expediente nº 13, no consta la acreditación del beneficiario, con carácter previo al pago de la subvención, de hallarse al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, incumpliendo los artículos 34.5 LGS y 40.2 LSA.*

En la cuenta justificativa presentada por los beneficiarios se han detectado las siguientes incidencias:

- La cuenta justificativa presentada por los beneficiarios de las subvenciones nº 12 y 13 no contiene facturas u otros documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, incumpliendo los artículos 30.3 LGS, 32.3 LSA y 73 RLGS. En concreto, en la subvención para promoción al deporte concedida al S.D. Borja de 3 miles de euros, se acreditan pagos a la Federación Aragonesa de Fútbol y a Colegios arbitrales por importe de 4.054 pero no se aportan justificantes de gasto. En la subvención para promoción al deporte concedida a Ainzón F.S. solo se aportan justificantes de gasto adecuados por importe de 1.735 euros, siendo la subvención pagada de 2.600 euros.

Incumplimientos leves

Concesión de las subvenciones

- No consta documentación acreditativa de la representación que ostenta el firmante de la solicitud de la subvención o el suscriptor del convenio, respecto a la entidad beneficiaria de la subvención.

- Resolución de concesión por el Consejo Comarcal sin que conste la delegación de tal competencia por la Presidencia en los términos que señala el artículo 13 LRJAP y PAC y en los artículos 44 y 114 a 118 ROF (Expedientes nº 1, 2, 3 y 4).
- La Comarca, con carácter previo a la concesión directa de la subvención, no aprueba el gasto de forma expresa, incumpliendo los artículos 9.4 y 34 LGS (expedientes nº 1, 2, 3 y 4).*
- Ni la resolución de concesión de la subvención ni, en su caso, el convenio recogen, o lo recogen de forma insuficientemente detallada, incumpliendo el artículo 65.3 RLGS, los siguientes extremos:
 - La compatibilidad o incompatibilidad de la subvención con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad (expedientes nº 1, 2, 3, 4, 5, 11, 12, 13 y 14).
 - Los créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención, incumpliendo los artículos 26.2.d) LSA y 65.3.b) RLGS (expedientes nº 1, 2, 3 y 4).
- No consta la aceptación del beneficiario de la subvención en el plazo de quince días desde la notificación de la resolución con objeto de que la concesión directa de la subvención sea efectiva, de conformidad con el artículo 29.1 LSA. (expedientes nº 5, 6, 7, 8, 9 y 10).

Justificación de las subvenciones

- En el expediente nº 4, la documentación justificativa de un trimestre de la subvención se presenta fuera del plazo previsto en la resolución/convenio de concesión de la subvención, sin que se haya tramitado expediente para la imposición de la correspondiente sanción. La presentación fuera de plazo de la cuenta justificativa constituye una infracción leve (artículo 56 LGS) que debe ser sancionada.
- En los expedientes nº 11, 12, 13 y 14 no consta resolución de aprobación de la cuenta justificativa de la subvención.
- En los expedientes nº 3, 11, 12, 13 y 14, no consta la acreditación por los beneficiarios, con carácter previo al pago de la subvención, de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias con la Comarca, incumpliendo los artículos 34.5 LGS, 40.2 LSA y 18 RLGS.*
- Las cuentas justificativas presentadas por los Ayuntamientos para justificar la subvención obtenida para financiar las Escuelas de Educación Infantil municipales (expedientes nº 1, 2, 3 y 4):
 - No contienen una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, de conformidad con los artículos 32 LSA y 72 RLGS. Las condiciones recogidas en la cláusula 2ª del convenio son: mantenimiento de un número mínimo de unidades en funcionamiento, contratación de profesionales con una especialización determinada y una relación máxima alumnos-profesor por unidad escolar. En concreto, en cuanto a la contratación de profesionales especializados, no queda acreditado que las escuelas de educación infantil de Borja y Mallén tengan un maestro especialista en educación infantil o un profesor de EGB especialista en preescolar.

- No incluyen una memoria económica que contenga una relación clasificada de todos los gastos de la actividad y una relación detallada de otros ingresos (total de las cuotas de los usuarios) o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada, incumpliendo el artículo 72.2 RLGS y el artículo 32.7 LSA

- El objeto del Fondo Comarcal Condicionado es financiar gasto corriente en las siguientes materias: acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte y juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil y prevención de incendios. En cinco de los seis expedientes (expedientes nº 5, 6, 7, 8 y 9), los Ayuntamientos justifican la subvención con la cuota requerida a las entidades locales por la Comarca para financiar la recogida de residuos contratada por la Comarca. Este hecho cuestiona que haya una necesidad real de subvención.
- No hay constancia de que los justificantes de gastos que constan en los expedientes nº 11, 13 y 14 sean originales o que sean copias debidamente cotejadas por un funcionario de la Comarca, previo examen y estampillado del original, incumpliendo la cláusula 2ª.2.2 del convenio suscrito.
- La memoria de actuación justificativa de las actividades realizadas y la relación clasificada de los gastos de la actividad, presentadas por Ainzón F.S. en la cuenta justificativa (expediente nº 13) no están firmadas, incumpliendo la cláusula 2ª.2 del convenio suscrito.

10. MOROSIDAD

10.1. Introducción

La Comarca de Campo de Borja debe suministrar información sobre el cumplimiento de la normativa sobre plazos de pago a proveedores por exigencia de dos normas:

- La normativa de lucha contra la morosidad (Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales).
- La normativa relativa a la estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

La información que debe suministrarse difiere tanto en los plazos para rendirla como en la forma de cálculo de dichas magnitudes, resultando valores muy diferentes.

El dato según la Ley 3/2004 refleja el periodo medio de pago real y la base de cálculo son todas las obligaciones pagadas en el ejercicio, mientras que el dato según el RD 635/2014 refleja el plazo medio de pago excedido sobre el periodo legal de pago (30 días en 2014) y la base de cálculo se restringe a las facturas expedidas desde el 1 de enero de 2014.

La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago a través de informes periódicos para las Administraciones Públicas.

Por último, 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, impulsa el uso de la factura electrónica, resultando obligatoria a partir del 15 de enero de 2015 y crea el registro contable de facturas.

10.2. Cumplimiento del plazo de pago

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y el artículo 216.4 TRLCSP, la Administración dispone, con carácter general, de un plazo máximo de treinta días contados desde el siguiente a la entrega de los bienes o prestación de los servicios para aprobar las certificaciones o documentos que acrediten la conformidad, y de otros treinta días a partir de esta fecha de aprobación para proceder al pago del precio sin incurrir en mora.

El siguiente cuadro muestra el periodo medio de pago de las obligaciones comerciales de la Comarca calculado por la Cámara de Cuentas¹⁸.

Periodos de PMP incluidos	Pagos realizados en el periodo						
	Periodo Medio Pago (PMP) (días)	Pagos Dentro Periodo Legal Pago		Pagos Fuera Periodo Legal Pago		Total pagos	
		Número de Pagos	Importe Total	Número de Pagos	Importe Total	Número de Pagos	Importe Total
Primer trimestre 2015	35	129	70	65	100	194	170
Segundo trimestre 2015	34	238	51	92	169	330	220
Tercer trimestre 2015	25	279	132	92	105	371	237
Cuarto trimestre 2015	12	219	98	17	8	236	106
Resumen anual	28	865	351	266	382	1.131	733

El 77% de los pagos efectuados en el ejercicio, que representan el 48 % del importe total pagado, se ha efectuado dentro del plazo legal (30 días). El periodo medio de pago de las obligaciones comerciales en el ejercicio 2015 en la Comarca es 28 días.

No obstante, la Comarca supera el plazo de pago (30 días) en el primer y segundo trimestre del ejercicio 2015 (35 y 34 días respectivamente).

A continuación se muestran las obligaciones comerciales (por importe y por número de facturas) pendientes de pago al final de cada uno de los trimestres calculado por la Cámara de Cuentas.

Periodos de PMP incluidos	Facturas o Documentos Justificativos Pendientes de Pago al Final del Periodo						
	Periodo Medio Pago Pendiente (PMPP) (días)	Dentro Periodo Legal Pago al Final del Periodo		Fuera Periodo Legal Pago al Final del Periodo		Total operaciones	
		Número de Operaciones	Importe Total	Número de Operaciones	Importe Total	Número de operaciones	Importe Total
Primer trimestre 2015	589	87	64	21	64	108	128
Segundo trimestre 2015	529	87	102	72	46	159	148
Tercer trimestre 2015	1.110	25	41	11	30	36	71
Cuarto trimestre 2015	465	83	67	88	117	171	184

*Una factura del ejercicio 2007 pendiente de pago, por desacuerdo con la facturación, por importe de 27 miles de euros distorsiona los periodos medios pendientes de pago. Si se excluye, el periodo medio del pendiente de pago es aproximadamente 40 días.

El importe pendiente de pago a 31 de diciembre de 2015 asciende a 184 miles de euros, encontrándose el 64 % de las operaciones fuera del periodo legal de pago.

Además, existen facturas recibidas a finales de 2015, no incluidas en dicho importe, por importe de 20 miles de euros, que la Comarca ha registrado en el ejercicio 2016. No se han

¹⁸ Los cálculos se han realizado a partir de los datos suministrados por la entidad, de conformidad con el artículo 200.4 TRLCSP, tomando como fecha de inicio de cómputo la fecha de registro o en su caso, la fecha máxima en la que, de acuerdo con la legislación, debería haberse producido la verificación o aceptación.

incluido entre los importes pendientes de pago ni figuran en el cuadro anterior ya que para el cálculo se ha partido de la fecha de registro.

10.3. Cálculo del periodo medio de pago (Real Decreto 635/2014, de 25 de julio)

El periodo medio de pago definido en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos. El periodo calculado por la Cámara de Cuentas de Aragón difiere del comunicado por la Comarca al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que la Comarca ha incluido en sus cálculos importes satisfechos o pendientes de pago a Administraciones Públicas y a asociaciones (excluidos del cálculo según el artículo 3 de la citada norma).

Los períodos medios de pago, con los importes pagados y pendientes de pago, se muestran a continuación (con el detalle de los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas y la Comarca):

Trimestre	Importe pagos realizados		Ratio de Operaciones pagadas (días)		Importes pagos pendientes		Ratio de operaciones pendientes (días)		PMP (días)	
	CCA	Comarca	CCA	Comarca	CCA	Comarca	CCA	Comarca	CCA	Comarca
Trim.1	172	-	4,78	-	101	-	-14	-	-2,07	-
Trim.2	221	232	4,18	4,41	121	180	-10	80	-0,85	37,21
Trim.3	239	242	0,26	0,48	46	100	-19	195	-2,84	57,65
Trim.4	109	114	-16,32	-21,13	157	223	0	116	-6,97	69,96

El PMP (días) es negativo ya que la Comarca, de acuerdo con la fecha de registro que figura en el sistema contable, paga antes de que hayan transcurrido treinta días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra.

10.4. Cumplimiento de otras obligaciones recogidas en la Ley 15/2010, de 5 de julio

De conformidad con el artículo cuarto de la Ley 15/2010, los Tesoreros o, en su defecto, Interventores de las Corporaciones locales, deben elaborar trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos en la citada norma, que debe incluir necesariamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo.

Además, y sin perjuicio de su posible presentación y debate en el Consejo Comarcal, de conformidad con el precepto citado, dicho informe debe remitirse, en todo caso, a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comunidad Autónoma.

Al respecto, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

3. La Comarca no comunicó al Ministerio la información correspondiente al primer trimestre del ejercicio 2015. No obstante, el informe fue presentado al Consejo Comarcal el 17 de junio de 2015.

10.5. Registro contable de facturas

En su funcionamiento, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

- La fecha de pago que figura en el sistema contable es la fecha de la ordenación del pago y no del pago material, si bien, el tiempo transcurrido entre ambas fechas es mínimo.
- El órgano de control interno no elabora el informe anual, previsto en el artículo 12 de la Ley 25/2013, en el que se debe evaluar el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. Este informe debe ser elevado al Consejo Comarcal.
- La Intervención no realiza una auditoría de sistemas anual, prevista en el artículo 12 de la Ley 25/2013, para verificar que los correspondientes registros contables de facturas cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en dicha ley y en su normativa de desarrollo.

11. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El artículo 11 de La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se debe someter al principio de estabilidad presupuestaria. En su apartado 4, añade que las Corporaciones Locales deben mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

El artículo 12 la LOEPSF determina que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Por su parte, el artículo 15 del mencionado texto legal señala que corresponde al Gobierno, en el primer semestre de cada año, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria (que tendrá en cuenta la regla de gasto) y de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2015 se establecieron por Acuerdo de Consejo de Ministros el 27 de junio de 2014. Los límites vigentes para el ejercicio 2015 son los siguientes:

Estabilidad presupuestaria:	0,00
Regla de gasto (tasa de crecimiento del PIB):	1,3
Deuda Pública (porcentaje del PIB):	3,80

El artículo 16.2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, establece que la Intervención Local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la entidad local y de sus entidades dependientes. El Informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos en los artículos 168.4, 177.2 y 191.3 del TRLRHL, referidos, respectivamente, a la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación.

A través de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, modificada con posterioridad por la Orden HAP 2082/2014, de 7 de noviembre, se determina el procedimiento, contenido y frecuencia de remisión de la información económico-financiera a suministrar por las entidades locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así, las Entidades deben remitir Informes de la Intervención sobre:

- A 31 de enero: Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y del límite de deuda (aprobación del presupuesto).

- A 31 de marzo: Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de la regla de gasto y del límite de deuda (liquidación del presupuesto anterior).
- Con carácter trimestral: Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y del límite de la deuda. En el último trimestre, además, información sobre la regla de gasto.

La Cámara de Cuentas ha analizado el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de la regla de gasto y del límite de deuda en el ejercicio 2015 (aprobación y liquidación del Presupuesto) y el cumplimiento de la obligación de remisión de la información económico-financiera al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

11.1. Aprobación del Presupuesto del ejercicio 2015

Estabilidad presupuestaria

El cálculo coincidente efectuado por la Comarca y por la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación del Presupuesto del ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

Cálculo estabilidad Presupuestaria ejercicio 2015	Importe	
	Datos Comarca	Comprobado CCA
(+) Ingresos no financieros. Suma de los Ingresos previstos en los Capítulos 1 a 7 del Presupuesto.	2.802	2.802
(-) Gastos no financieros. Suma de los Gastos previstos en los Capítulos 1 a 7 del Presupuesto.	-2.773	-2.773
Diferencia	29	29
Ajustes a aplicar al saldo resultante de los Ingresos y Gastos no financieros del Presupuesto para relacionarlo con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC.		
Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 3	-55	-55
(+/-) Ajuste por grado de ejecución del gasto	100	100
Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto	16	16
Total de ajustes a Presupuesto de la Entidad	61	61
Capacidad /necesidad de financiación (Superávit/Déficit)	90	90

La Comarca cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Regla de gasto

De acuerdo con el artículo 12 LOEPSF, la variación del gasto computable¹⁹ de la Comarca del 2015 respecto al ejercicio 2014 no puede superar la tasa de 1,3 %.

El cálculo coincidente efectuado por la Comarca y por la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento de la regla de gasto en la aprobación del Presupuesto del ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

¹⁹ Gasto de los empleos no financieros definidos en términos del SEC.

Regla gasto aprobación Presupuesto 2015	Datos calculado por la Comarca	Calculado CCA
Gasto computable liquidación ejercicio 2014 (1)	1.907	1.907
Tasa referencia de crecimiento del PIB (2)	1,30%	1,30%
Gasto computable (3) =(1)*(1+ tasa incremento(2))	1.931	1.931
Aumentos/disminuciones (art 12.4) (4)		
Limite regla de gasto 2015 (5) = (3) +(4)	1.931	1.931
Gasto computable aprobación presupuesto 2015 (6)	1.919	1.919
Diferencia limite regla de Gasto y gasto computable 2015 (5)-(6)	12	12

La Comarca cumple la regla de gasto en la aprobación del presupuesto del ejercicio 2015.

Límite de deuda

La Comarca no sobrepasa el límite de deuda pública al ser la deuda inferior al 110 % de los recursos corrientes, en los términos de la disposición final 31ª de la Ley 17/2012. La deuda viva formalizada, incluyendo 500 miles de euros de un crédito a corto plazo no dispuesto, alcanza los 653 miles de euros en la fecha de elaboración del presupuesto (23 % de los ingresos corrientes ordinarios). Si se incluye el riesgo deducido de los avales (157 miles de euros) el porcentaje alcanza el 29 % de los ingresos corrientes.

11.2. Liquidación del Presupuesto de 2015

Estabilidad presupuestaria

El cálculo efectuado por la Comarca y por la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

Cálculo estabilidad Presupuestaria Liquidación 2015	Importe	
	Importe	Comprobado CCA
(+) Ingresos no financieros. Suma de los Ingresos previstos en los Capítulos 1 a 7 del Presupuesto.	2.546	2.546
(-) Gastos no financieros. Suma de los Gastos previstos en los Capítulos 1 a 7 del Presupuesto.	-2.595	-2.529
Diferencia	-50	17
Ajustes a aplicar al saldo resultante de los Ingresos y Gastos no financieros del Presupuesto para relacionarlo con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC.		
Ajuste por recaudación ingresos Capitulo 3	1	-85
(+/-) Ajuste por grado de ejecución del gasto		
Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto	2	-34
Total de ajustes a Presupuesto de la Entidad	3	-120
Necesidad de financiación (Deficit)	-47	-103

La Comarca incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En la comprobación de este cálculo se han detectado las siguientes incidencias:

- Los gastos no financieros deben disminuirse en, al menos, 66 miles de euros, al haberse reconocido indebidamente obligaciones por concesión de subvenciones en las que están pendientes de cumplimiento alguna condición o trámite necesario para su percepción. Ver apartado 4.4.3 del memorando.
- El ajuste por recaudación de ingresos del Capítulo 3, Tasas, precios públicos y otros ingresos debe reducirse en 86 miles de euros, obtenido por la diferencia entre los derechos reconocidos netos que deberían haberse contabilizado en capítulo 3 y que figuran en el capítulo 4 y la recaudación total en caja correspondiente a dichos ingresos, tanto del presupuesto corriente como de ejercicios cerrados.
- La diferencia entre el saldo inicial y final de la cuenta 413 (gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar a presupuesto) determinado por la CCA da lugar a un ajuste de 34 miles de euros como mayor gasto no financiero aumentando por tanto el déficit.

Los ajustes realizados por la Cámara de Cuentas suponen un mayor déficit de financiación (-56 miles de euros).

El incumplimiento del objetivo de estabilidad obligó a la Comarca, de conformidad con los artículos 21 y 23 de la Ley Orgánica 2/2012, a aprobar un plan económico-financiero, mediante acuerdo del Consejo Comarcal de 27 de julio de 2016.

El plan económico-financiero, tras considerar como causa del incumplimiento, la falta de reconocimiento de la obligación por parte del Gobierno de Aragón de 237 miles de euros que figuraban en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2015, en la sección 26, recoge que no es necesario la aplicación de medidas correctivas ya que está prevista la transferencia del importe dejado de percibir en el ejercicio 2015 durante el ejercicio 2016, sin que dicho importe financie gastos del ejercicio 2016²⁰.

Regla de gasto

El cálculo efectuado por la Comarca y por la Cámara de Cuentas sobre el cumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del Presupuesto del ejercicio 2015 se muestra en el siguiente cuadro.

Regla gasto Liquidación 2015	Datos calculado por la Comarca	Calculado CCA
Gasto computable liquidación 2014	1.907	1.907
Gastos inversiones financieras sostenibles 2014 (2)		
Incremento por aplicación tasa de referencia (1,3%)	25	25
Gasto computable (2)= (1)-(11)+(1+TRCPIB)	1.931	1.931
Aumentos/disminuciones (art 12.4) (3)		
Limite regla de gasto (5)=(2)+(3)	1.931	1.931
Gasto computable liquidación 2015 (6)	1.852	1.822
Diferencia limite regla de Gasto y gasto computable 2015 (5)-(6)	80	110

²⁰ Con fecha 1 de septiembre de 2016, el Gobierno de Aragón y la Comarca de Campo de Borja suscriben un Convenio de colaboración para el desarrollo de políticas sectoriales por importe total de 678 miles de euros. De la citada cantidad, según la cláusulas tercera, la cuantía de 237 miles de euros puede ser justificada con actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio 2015 en materia de políticas sociales.

En la comprobación de este cálculo se han detectado las siguientes incidencias:

- Existe un error en el gasto computable de la liquidación del ejercicio 2015 calculado por la Comarca:
 - Los gastos no financieros deben disminuirse en, al menos, 66 miles de euros, al haber contabilizado la Comarca, indebidamente, tal y como figura en el apartado 4.4.3, en las subvenciones concedidas el reconocimiento de la obligación junto con la autorización y disposición en el momento de la concesión.
 - Los gastos no financieros deben aumentar en 36 miles de euros por gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto.

Una vez efectuadas las correcciones señaladas la comarca cumple con la regla de gasto en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2015.

Límite de deuda

A 31 de diciembre de 2015, la deuda viva formalizada, incluyendo 500 miles de euros de un crédito a corto plazo no dispuesto, alcanza los 623 miles de euros (24 % de los ingresos corrientes liquidados). Si se incluye el riesgo deducido de los avales (122 miles de euros) el porcentaje alcanza el 30 % de los ingresos corrientes.

12. Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS)

La sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS) fue creada por el Consejo comarcal con fecha 18 de octubre de 2006 con un capital de 3 miles de euros. Posteriormente, con fecha 16 de enero de 2013 la sociedad aumentó el capital social en 12 miles de euros, pasando a ser de 15 miles de euros.

Reviste forma jurídica de sociedad limitada unipersonal y sus participaciones sociales están suscritas en su totalidad por la Comarca de Campo de Borja.

El objeto social de la sociedad es la integración laboral de personas discapacitadas en el régimen de trabajo protegido y la preparación para la integración en el medio normalizado, mediante la realización de trabajos acordes a sus capacidades, asegurando un empleo remunerado y la prestación de los servicios de ajuste personal y social que requieran estos trabajadores, a través de la realización de, entre otras, las actividades de mantenimiento de jardines, servicios de mantenimiento de edificios, de limpieza en interiores y exteriores, de recogida de basuras o reparto de propaganda y publicaciones.

En sus estatutos, la sociedad tiene la condición de medio propio en los términos establecidos en el artículo 24 TRLCSP. No obstante, no especifica de quién es medio propio.

12.1. Análisis económico

Las cuentas anuales de la sociedad no han sido auditadas por auditor de cuentas porque de conformidad con el artículo 263 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital no está obligada a ello.

A continuación se presenta el Balance de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS)

Activo	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014
A. Activo no corriente	190	226
I. Inmovilizado intangible		
II. Inmovilizado material	176	183
V. Inversiones financieras a largo plazo	10	33
VI. Activos por Impuesto diferido	4	10
B. Activo corriente	12	5
I. Existencias		
II. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar	7	3
1. Clientes por ventas y prestaciones de servicios	7	3
VI. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	5	2
(A+B)Total Activo	202	231
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014
A. Patrimonio neto	71	60
I. Fondos propios	30	14
1. Capital	15	15
3. Reservas	30	30
5. Resultados de ejercicios anteriores	-31	-37
7. Resultado del ejercicio	17	6
III. Subvenciones, donaciones y legados recibidos	40	46
B. Pasivo no corriente	110	145
I. Provisiones a largo plazo		
II. Deudas a largo plazo	110	145
1. Deudas con entidades de crédito	110	145
C. Pasivo corriente	22	27
I. Provisiones a corto plazo		
II. Deudas a corto plazo	12	12
1. Deudas con entidades de crédito	12	12
IV. Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar	10	15
1. Proveedores		1
2. Otros acreedores	10	13
(A+B+C)Total Patrimonio Neto y Pasivo	202	231

El principal activo de la sociedad lo constituye una nave industrial ubicada en Agón con un valor neto contable a 31 de diciembre de 2015 de 176 miles de euros (87 % del total activo de la sociedad).

Al respecto:

- A final de ejercicio, la sociedad no ha evaluado si existen indicios de que la nave pudiera estar deteriorado, incumpliendo la norma 2ª de valoración de inmovilizado material, apartado 2.2 del Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas empresas.

El principal pasivo de la sociedad lo constituye el préstamo bancario destinado al acondicionamiento y rehabilitación de la nave industrial. El citado préstamo, que representa el 93 % del pasivo, está avalado por la Comarca Campo de Borja. El importe del préstamo

pendiente de amortización a 31 de diciembre es de 122 miles de euros, de los que 12 miles de euros vencen a corto plazo.

La cuenta de acreedores comerciales y otras cuentas a pagar presenta un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 10 miles de euros. De dicho importe, 1 miles de euros corresponde a proveedores y acreedores comerciales y el resto son pagos pendientes a la Hacienda Pública y a Organismos de la Seguridad Social.

La Cuenta de Pérdidas y Ganancias es la siguiente:

Pérdidas y Ganancias	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014
1. Importe neto de la cifra de negocios	93	103
4. Aprovisionamientos	-1	-3
5. Otros ingresos de explotación	32	30
6. Gastos de personal	-80	-84
7. Otros gastos de explotación	-16	-29
8. Amortización del inmovilizado	-6	-6
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero	6	6
A) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)	27	16
13. Ingresos financieros	1	
14. Gastos financieros	-6	-8
B) RESULTADO FINANCIERO (13+14+15+16+17+18)	-5	-8
C) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A+B)	23	8
19. Impuestos sobre beneficios	-6	-2
D) RESULTADO DEL EJERCICIO (C+19)	17	6

El resultado en el ejercicio 2015 ascendió a 17 miles de euros, un 79 % superior al ejercicio anterior (6 miles de euros en 2014), debido principalmente, a la reducción de otros gastos de explotación (46 %) y de otros gastos de personal (3,8 %).

El mayor gasto del ejercicio corresponde a gastos de personal por importe de 80 miles de euros (84 miles de euros en 2014), que representa el 78 % del total de gasto de la entidad. El número medio de empleados en el ejercicio fue de 7.

El principal cliente de la sociedad es su socio único, la Comarca de Campo de Borja. El 66 % por ciento de los ingresos del ejercicio 2015 (61 miles de euros) se facturan a la Comarca y el 10 % (9 miles de euros) a Ayuntamientos. El resto se factura a empresas, asociaciones y particulares.

La Cámara de Cuentas ha detectado que la Memoria no contiene todas las menciones mínimas a cumplimentar de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas ya que no detalla las operaciones con partes vinculadas.

12.2. Área de personal

12.2.1. Régimen jurídico aplicable al personal

Al personal de la sociedad se le aplica el XIV Convenio Colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

12.2.2. Visión general del personal

El número de efectivos de la sociedad a 31 de diciembre de 2015 asciende a 6 empleados. Su clasificación por categorías, con el gasto que ha representado en 2015, se muestra en el siguiente cuadro:

Categorías profesionales	Número de efectivos		Gasto 2015	
	Total	%	Total	%
Encargado de taller	2	33,33%	31	46,98%
Oficial de segunda		0,00%	7	11,06%
Operario necesidades especiales	4	66,67%	27	41,96%
Total	6	100,00%	65	100,00%

El personal de las categorías oficial de segunda y operario tienen un grado de minusvalía que oscila entre el 33 % y el 52 %.

La clasificación del personal a 31 de diciembre por tipo de contrato y el gasto que ha representado en 2015, se muestra en el siguiente cuadro.

	Número de efectivos		Gasto 2015	
	Total	%	Total	%
Laboral	6	100,00%	65	1,00%
Indefinido	5	83,33%	57	86,80%
Duración determinada	1	16,66%	9	13,20%
Total	6	100,00%	65	100,00%

12.2.3. Análisis de las retribuciones

El gasto de personal de los trabajadores, por conceptos retributivos en el ejercicio 2015, excluido el gasto relativo a cuotas a cargo de la entidad al régimen de la seguridad social, de complemento de la prestación en situación de incapacidad temporal, de indemnizaciones y de dietas, es el siguiente:

Conceptos retributivos	Importe	%
Salario Base	54	82,64%
Pagas extraordinarias	9	14,12%
Complemento supresión antigüedad	1	2,08%
Devolución paga extra	1	1,16%
Total general	65	100,00%

La Cámara de Cuentas ha verificado la adecuación de los importes de las retribuciones satisfechas al personal de la sociedad al Convenio Colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad y a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

12.2.4. Procedimiento de selección en el ejercicio 2015

De conformidad con el artículo 55 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del citado texto, el personal de las empresas públicas debe ser seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En el ejercicio 2015, la sociedad ha contratado a un trabajador, a través de un contrato temporal de personas con discapacidad en centros especiales de empleo.

Al respecto:

- No consta ni quién (la Comarca o la sociedad) ni cómo se ha realizado la selección.
- No consta que el trabajador haya sido seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, incumpliendo el artículo 55 EBEP.

12.3. Contratación pública

La sociedad, de conformidad con el artículo 3 TRLCSP, tiene la consideración de “poder adjudicador”.

De conformidad con el artículo 53 TRLCSP, los órganos de contratación deben difundir a través de Internet, su perfil de contratante, con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual. Al respecto:

- La sociedad no dispone de perfil de contratante, incumpliendo el citado artículo 53.

De conformidad con el artículo 191 b) TRLCSP, los órganos competentes de los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administraciones Públicas deben aprobar unas instrucciones para la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y que el contrato es adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Estas instrucciones se deben poner a disposición de todos los interesados en

participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas y publicarse en el perfil de contratante de la entidad. Al respecto:

- La sociedad no dispone de Instrucciones de contratación, incumpliendo el citado artículo 91.

En la revisión de la contratación de la sociedad, la Cámara de Cuentas ha detectado la siguiente incidencia:

- En el contrato de gestión de la sociedad de 8 miles de euros, no se ha consultado a tres empresas, incumpliendo el artículo 4 LCA.

12.4. Encomiendas de contenido contractual

En el ejercicio 2015, la Comarca ha satisfecho a la sociedad Integración Laboral Discapacitados Campo de Borja, S.L.U. (INLADIS), una cantidad de 67 miles de euros, en concepto de encomiendas de contenido contractual. El detalle es el siguiente:

Servicios prestados por INDALIS	Importe (IVA incluido)
Recogida de residuos	33
Servicios de limpieza	23
Reparto de correo	5
Otros servicios no incluidos en la encomienda*	6
Total	67

*Servicios de acondicionamiento de senderos, traslado de enseres, preparación de eventos, montaje y desmontaje de instalaciones...

La encomienda a la sociedad fue aprobada por el Consejo Comarcal con fecha 20 de junio de 2012 para la realización de varios servicios: reparto mensual del periódico comarcal, limpieza mensual de varios centros, recogida mensual de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, de plástico, de cartón y de vidrio (en establecimientos hoteleros), montaje y desmontaje de instalaciones para la celebración del Día de la Comarca y de la Feria Comercial, estableciendo un precio mensual por cada uno de los servicios.

Con carácter previo al análisis sobre la posibilidad de que la sociedad pueda ser entidad encomendataria y a la fiscalización del expediente de la encomienda, la Cámara de Cuentas desea realizar unas consideraciones previas a la regulación de las encomiendas de contenido contractual, a su diferencia con las encomiendas de gestión administrativas del artículo 15 de la LRJAP y PAC (actual artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y a los problemas derivados de su regulación actual²¹.

²¹ Consideraciones incluidas en el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas a medios propios formalizados por la Administración de la CAA en 2013 y en el Informe de fiscalización de la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U., ejercicio 2015, aprobados por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón con fechas 29 de diciembre de 2015 y 23 de mayo de 2017, respectivamente.

12.4.1. Consideraciones previas, aproximación terminológica y regulación actual

La encomienda contractual (conocida en Derecho comunitario como contratos o servicios in house providing, contrat maison, encargos directos de gestión o encargos a medios propios) es un instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo, un organismo público o una entidad del sector público -encomendante- encarga a un ente instrumental que tiene atribuida la condición de medio propio -encomendatario- la realización de una determinada actividad o prestación cuya aceptación y ejecución resulta obligatoria para la entidad que recibe el encargo sin cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

Esta forma de gestión administrativa es una figura que se encuentra entre la actuación directa por parte de la Administración y la contratación externa para la provisión de bienes y servicios y se fundamenta en la capacidad autoorganizativa de la Administración para obtener una mayor eficiencia en los procedimientos de contratación.

El uso de este tipo de encomienda constituye una excepción a las reglas generales del Derecho comunitario en materia contractual, cuya finalidad es garantizar los principios de igualdad, transparencia, no discriminación y concurrencia en los procedimientos de licitación pública. Por ello, esta figura ha sido paulatinamente perfilada por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aplicación de las Directivas Comunitarias reguladoras de la contratación pública, lo que, a su vez, ha provocado sucesivas modificaciones de nuestra legislación para adaptarse a las exigencias comunitarias a este respecto. Así, en la actualidad, España debe abordar la transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública por la que se deroga la Directiva 2001/18/CE. No obstante, la normativa vigente en el ejercicio 2015 debe ya interpretarse de acuerdo con las previsiones de la citada Directiva 2014/24/UE y transcurrido el plazo de transposición (18 de abril de 2016), el artículo 12.1 de la Directiva (que recoge los requisitos para que un encargo a un medio propio quede excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de contratación) tiene efecto directo, en tanto se trata de una previsión clara, precisa e incondicionada.

El aumento en los últimos años del número de encargos a medios propios como técnica de gestión administrativa contrasta significativamente con su escasa regulación sustantiva.

El núcleo regulador básico de las encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual a medios propios se encuentra en los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP.

El artículo 4.1 n) TRLCSP excluye del ámbito de aplicación de la Ley los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación.

El artículo 24.6 TRLCSP denomina encomiendas a los citados negocios jurídicos en cuya virtud un poder adjudicador encarga a una entidad que tiene la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación.

Por último, en materia de publicidad, el artículo 8 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (con entrada en vigor el 14 de diciembre de 2014) prevé que tanto los encomendantes como los encomendatarios deben publicar las encomiendas de gestión que firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

12.4.2. Diferencia con las encomiendas de gestión administrativas del artículo 15 LRJAP y PAC (actual artículo 11 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)

La regulación de la figura de las encomiendas de gestión entre órganos y entidades administrativas se encontraba recogida en el ejercicio 2015 en el artículo 15 LRJAP y PAC, dentro de la ordenación de los principios generales y reglas para el ejercicio de las competencias de los órganos administrativos, que preveía que la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho público podía ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Ni el TRLCSP ni ninguna otra norma había resuelto el problema de la diferenciación entre el tipo de encomiendas de gestión puramente administrativas previstas en el citado artículo 15 LRJAP y PAC y las encomiendas de contenido materialmente contractual reguladas en la legislación de los contratos públicos.

El ámbito material del artículo 15 LRJAP y PAC comprendía, inicialmente, tanto las relaciones jurídicas cuyo objeto no está integrado por prestaciones propias de los contratos administrativos como los negocios jurídicos referidos a prestaciones de contenido contractual desde el punto de vista del TRLCSP. Sin embargo, tras la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, el citado artículo 15 LRJAP y PAC hubo de entenderse modificado en el sentido de que este precepto ya no podía aplicarse a las encomiendas de contenido materialmente contractual, es decir, a las encomiendas que tuvieran por objeto la realización de una prestación propia de un contrato de obras, suministro o de servicios a cambio de una contraprestación económica.

De este modo lo entendió la Abogacía General del Estado, en la Circular 6/2009, que llega a la conclusión de que los problemas que genera la incompatibilidad de los dos regímenes jurídicos, a causa de un conflicto positivo entre las dos normas jurídicas que regulan la misma figura con requisitos diferentes, debe resolverse, básicamente, aplicando los principios generales del Derecho de ley posterior y ley especial. Así, cuando la encomienda entre entes, organismos y entidades de una misma Administración ligados por una relación de dependencia recae sobre actividades que no constituyen objeto de un contrato regulado en el TRLCSP, en nada se verán afectas por él. Por el contrario, si recae sobre un objeto propio de un contrato, la regulación de la LRJAP y PAC debe ceder ante lo dispuesto en el TRLCSP (artículos 4 y 24.6).

Un encargo de contenido materialmente contractual entre entes, organismos y entidades de una misma Administración ligados por una relación de dependencia debía realizarse de

conformidad con los artículos 4.1 n y 24.6 TRLCSP, es decir, debían cumplirse los requisitos que exige el artículo 24.6 TRLCSP. En caso de no cumplirse, no se podía llevar a cabo el encargo por esta vía ni, obviamente, por la vía del artículo 15 LRJAP y PAC.

El artículo 11 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entró en vigor el 2 de octubre de 2016, recoge ya de forma expresa que las encomiendas de gestión no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público, debiéndose ajustar, en tal caso, su naturaleza y régimen jurídico a lo previsto en esta.

12.4.3. Problemas derivados de la regulación actual

Ni el TRLCSP ni ninguna norma ha establecido de forma expresa la sujeción de las encomiendas de contenido materialmente contractual a medios propios a concretos procedimientos para su tramitación.

Por ello, algunas de las deficiencias observadas en el presente informe son consecuencia de la inexistencia de una regulación adecuada y suficiente claramente delimitadora del objeto, requisitos, procedimiento, controles y responsabilidades de las encomiendas a medios propios.

12.5. Análisis de la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. (INLADIS) como entidad encomendataria

El artículo 24.6 TRLCSP establece que pueden ser entidades encomendatarias los entes, organismos y entidades del sector público, incluidas, consecuentemente, las empresas en las que concurran acumulativamente las siguientes condiciones:

- Que el poder adjudicador que realiza el encargo ostente sobre la sociedad un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios²². Entre la entidad matriz y la instrumental debe existir una relación de mando, en virtud de la cual, por la primera se ordena a la instrumental actuar en un sentido determinado, recibiendo ésta última tal imposición, limitándose a tomar cuenta de la misma para su cumplimiento, de tal modo que el proveedor no tiene, frente al poder adjudicador, auténtica autonomía desde el punto de vista decisorio, por lo que no existiría una voluntad contractual. Esta condición implica una dependencia estructural y un control efectivo de manera que las tareas que se encomiendan al ente instrumental no se gestionarían de modo distinto si las hubiera acometido el propio ente dominante.

²² El artículo 32 del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público prevé que se entiende que el poder adjudicador ostenta sobre el ente destinatario el citado control, cuando él mismo o bien otro u otros poderes adjudicadores o personas jurídicas controlados por el primero pueden conferirle encargos que sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación, de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que realiza el encargo.

- Que el organismo o entidad destinatario del encargo realice la parte esencial de su actividad para el poder o los poderes adjudicadores en cuestión.²³
- Que la norma de creación de la entidad o sus estatutos recojan la condición de medio propio y servicio técnico de la entidad²⁴ y determinen las entidades respecto de las cuales tiene esta condición, siempre que el medio propio cumpla los dos requisitos funcionales citados anteriormente para serlo.
- Si el encargo se realiza a una sociedad, que la totalidad de su capital sea de titularidad pública.²⁵

La condición de medio propio y servicio técnico de una entidad determina para ella la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sea medio propio, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargársele la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

Cuando se dan las expresadas condiciones de fondo, aunque formalmente pueda predicarse, en el plano del derecho interno, que coexisten dos entidades con personalidad jurídica diferente, materialmente existe identidad de sujetos, lo que a efectos de la doctrina comunitaria de la autocontratación, exime de aplicar la normativa contractual a sus relaciones. No existe el elemento esencial del contrato, como es la libre confluencia de dos voluntades diferenciadas que persiguen la satisfacción de intereses jurídicos y económicos distintos, sino un mandato de una entidad, encomendante, a otra, encomendataria, que tiene carácter instrumental respecto de aquélla.

²³ El artículo 12.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, de aplicación directa (según el Informe 3/2015 de la Abogacía del Estado) una vez finalizado el plazo de trasposición (18 de abril de 2016) y el artículo 32 del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público exigen que más del 80 % de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo. A estos efectos, para calcular el 80 % de las actividades del ente destinatario del encargo se tomarán en consideración el promedio del volumen global de negocios, los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que haya realizado a cualquier entidad, u otro indicador alternativo de actividad que sea fiable, y todo ello referido a los tres ejercicios anteriores al de formalización del encargo. El cumplimiento efectivo de este requisito deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales.

²⁴ El artículo 32 del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público exige que con carácter previo al reconocimiento expreso en sus estatutos debe haber conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio y verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios materiales y personales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.

²⁵ El artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (referido al sector público institucional estatal y con entrada en vigor el 2 de octubre de 2016) prevé que las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medio propio y servicio técnico, cuando además de cumplir los requisitos recogidos en el TRLCSP, se acredite que disponen de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social y se dé alguna de las circunstancias siguientes: a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica. b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico. A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado.

Esta técnica de las encomiendas o encargos contractuales constituye una excepción a la aplicación de la normativa contractual. En consecuencia, requiere una interpretación estricta, correspondiendo la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción a quien pretenda utilizarla.

La Cámara de Cuentas ha analizado si en la sociedad Integración Laboral de Discapacitados Campo de Borja, S.L. concurren las condiciones recogidas en el artículo 24.6 TRLCSP para poder ostentar la condición de encomendaria respecto de la Comarca de Campo de Borja, habiendo detectado lo siguiente:

- En cuanto al requisito de que la sociedad realice la parte esencial de su actividad para la Comarca, la Cámara de Cuentas, en la línea de lo previsto en el artículo 12.1 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, ha calculado el porcentaje del volumen global de negocio de los ejercicios 2014 y 2015 (o de ingresos de explotación) de INLADIS que proviene de la Comarca. Se muestra en el siguiente cuadro.

	Ejercicio 2015	Ejercicio 2014
Total ingresos por prestaciones de servicios de la sociedad	93	103
Ingresos procedentes de la Comarca por encomiendas	61	69
% que representan los ingresos procedentes de la Comarca	66	66

Los ingresos procedentes de la Comarca representan en los ejercicios 2014 y 2015 el 66 % sobre el importe total de los ingresos de explotación. Por lo tanto, si se mantuviese ese porcentaje durante tres ejercicios, de acuerdo con la Directiva 2014/24/UE, INLADIS no podría ser calificada como medio propio instrumental. Este criterio de fiscalización debe interpretarse respecto de las encomiendas formalizadas en 2015 con todas las reservas, teniendo en cuenta que la citada Directiva no estaba en vigor en ese ejercicio y, que, además, prevé medios alternativos al volumen de ingresos procedente de la matriz (único criterio utilizado en la prueba realizada por la Cámara), para comprobar si la entidad realiza la parte principal de su actividad para aquella, entre los que cita el criterio de los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que hay realizado a cualquier entidad o cualquier otro indicador alternativo de actividad que sea fiable.

- Los estatutos reconocen formalmente a la sociedad como medio propio pero no determina las entidades respecto de las cuales tiene esta condición ni precisa el régimen de las encomiendas que se le pueden conferir, incumpliendo el artículo 24.6 TRLCSP.

12.6. Justificación del empleo de la figura de la encomienda

Los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP no recogen la documentación que debe contener el expediente. No obstante, la Cámara de Cuentas considera que, dado que el empleo de este tipo de encomienda constituye una excepción a las reglas generales del Derecho

comunitario en materia contractual y debe aplicarse restrictivamente, la tramitación de la encomienda debe iniciarse con la elaboración de una memoria justificativa de la necesidad de la misma. Esta memoria ha de contener un razonamiento motivado sobre las causas que llevan a la Administración encomendante a realizar un encargo concreto al encomendado, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí misma dichas actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda de gestión como el medio jurídico más adecuado para satisfacerlas, en lugar de acudir al sector privado mediante un contrato o mediante la incorporación de recursos humanos complementarios. Al respecto:

- La Comarca no ha elaborado una memoria que justifique la elección de la encomienda frente a la opción del contrato que contenga la evaluación del coste de los medios que serían necesarios, bien para ejecutar la encomienda con personal propio, o para contratarla desde la propia Administración.

12.7. Procedimiento y tramitación de la encomienda

Ni el TRLCSP ni ninguna otra norma ha establecido de forma expresa el procedimiento para la tramitación de los encargos contractuales a medios propios. No obstante, el Tribunal de Cuentas en sus actuaciones fiscalizadoras (ver, entre otros, su Informe nº 1088 de 30 de abril de 2015, sobre las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas y su Informe nº 1197 de 22 de diciembre de 2016, sobre la utilización de las encomiendas de gestión de carácter contractual por las entidades del sector público autonómico en el ejercicio 2013) y la mejor doctrina científica sostienen que a los encargos les resultan de aplicación determinados preceptos del TRLCSP de forma directa, supletoria o analógica. Son de aplicación directa los artículos 4.1, letra n) y 24.6 del TRLCSP; de aplicación supletoria, los principios del TRLCSP, para resolver las dudas o lagunas de la legislación especial aplicable a los encargos (en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2 TRLCSP); y de aplicación analógica (en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Código Civil) los artículos que regulan las actuaciones preparatorias del expediente de contratación, en sus vertientes técnica, jurídico-administrativa y presupuestaria. De esta forma, tomando como referencia los artículos 93 y siguientes del TRLCSP, el Tribunal de Cuentas interpreta que el expediente de las encomiendas deberá comprender los siguientes documentos y actuaciones: acuerdo del órgano de contratación de inicio del expediente de la encomienda en el que se determine con precisión las necesidades que se pretenden cubrir con el encargo (art. 22 TRLCSP), la definición del objeto del encargo y las instrucciones fijadas unilateralmente por la entidad encomendante; proyecto y presupuesto de las obras informado por la oficina de supervisión de proyectos, cuando proceda, o documentación técnica descriptiva de la obra, suministro o servicio del encargo con su valoración, pliego de prescripciones técnicas y acta de replanteo previo; documento equivalente al pliego de cláusulas administrativas que regule los aspectos jurídicos del encargo informado por la Asesoría Jurídica; y, finalmente, certificado de existencia de crédito, propuesta de aprobación del gasto formulada por el órgano que ordena el encargo, fiscalización previa y resolución de aprobación del gasto.

Además, de conformidad con los principios de buena administración y buena gestión financiera, para poder valorar desde un punto de vista técnico y económico el objeto de la encomienda, es necesario que éste esté correctamente definido. Por ello, aunque no esté positivamente regulado, parece razonable y necesario que formen parte del expediente

administrativo de la encomienda una memoria técnica y una memoria económica referidas al encargo realizado. La memoria técnica debe ser clara y concreta y contener un nivel de desglose suficiente que permita una correcta valoración económica y el seguimiento de la situación de la encomienda a lo largo de la vida de la misma, facilitando la detección de posibles desviaciones materiales o temporales respecto de los términos previstos y la posterior recepción de los trabajos realmente realizados. Por otra parte, la memoria económica es también un documento básico, no solo porque contiene la valoración del objeto de la encomienda, sino porque debería permitir evaluar no solo la eficacia del método de provisión elegido sino también que se optó por la vía más económica y eficiente. Esta memoria ha de incluir una valoración de los recursos humanos y materiales que se dedicarán a la actividad de que se trate.

La Cámara de Cuentas ha revisado el procedimiento seguido por la Comarca para la formalización del encargo a la sociedad Integración Laboral Discapacitados Campo de Borja, S.L.U. (INLADIS) y ha verificado, en particular, si el expediente administrativo de la encomienda comprende todos los documentos, informes y actuaciones que exigen los artículos 109 y siguientes del TRLCSP que, aunque no son directamente aplicables, podrían observarse para llenar las lagunas de regulación del procedimiento administrativo de las encomiendas. El resultado de la prueba de fiscalización realizada pone de manifiesto que la Comarca no aplica en ausencia de norma especial directamente invocable, los preceptos de la legislación de contratos del sector público relativos al expediente de contratación y su procedimiento de tramitación y aprobación. Al respecto, la Cámara ha detectado las siguientes incidencias:

- La Comarca no justifica la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden atender con la encomienda, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.
- No consta que se haya expedido certificado de existencia de crédito ni que se haya realizado la retención de crédito (RC) en la contabilidad.
- No consta una memoria técnica descriptiva de las actuaciones a realizar.
- No consta informe justificativo y razonado de la valoración económica de la encomienda.
- No consta un documento de contenido equivalente al previsto para el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regule los aspectos jurídicos del encargo.
- No ha sido informada por el Secretario de la Corporación, puesto que su informe preceptivo en los expedientes de contratación está previsto en la disposición adicional segunda apartado 7 TRLCSP sobre los Pliegos, previamente a su aprobación.
- No se aprueba el gasto de forma expresa.
- No prevé plazo de ejecución.
- Las facturas incluyen IVA. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2015, con la modificación del artículo 7.8 de la Ley del IVA quedan no sujetos al IVA los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo.
- Se facturan servicios no encomendados: acondicionamiento de caminos (1 miles de euros, presentación campaña "El imperio de los sentidos" (1 miles de euros),

preparación cita vendimia (500 euros) (recogida ropa usada (2 miles euros), retirada de muebles, colchones (2 miles de euros), servicio reparto campaña ecoembres (1 miles de euros).

- El precio facturado es superior al determinado en el acuerdo del Consejo Comarcal de 20 de junio de 2012.

Con fecha 23 de diciembre de 2015, el Presidente aprueba tres facturas de la sociedad por importe total de 19 miles de euros, correspondientes a recogida de plástico, de papel cartón y de cartón industrial a varias empresas ubicadas en la Comarca en el ejercicio 2015. Sin embargo, de conformidad con los reparos formulados por Intervención:

- No existía crédito adecuado y suficiente para atender el gasto, incumpliendo el artículo 173.5 TRLRHL.
- Se trata de servicios prestados a empresas o particulares y no a la Comarca. Por lo tanto, a ellos les corresponde su satisfacción. Se incumple el artículo 173.1 TRLCSP, que prevé que las obligaciones de pago solo serán exigibles cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos o de sentencia judicial firme.
- La resolución de las discrepancias cuando los reparos se basan en la insuficiencia o inadecuación de crédito, corresponde al Consejo comarcal y no al Presidente, de conformidad con el artículo 217.2 TRLRHL.