

AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO

Informe definitivo de los trabajos de control financiero del
ejercicio 2024

Expediente 2078061X

Control financiero referente a la gestión de los contratos: los
avales y sus devoluciones.

Protocolo número: C-20.088

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. OBJETIVO Y ALCANCE DEL TRABAJO	2
2.1. OBJETIVO DEL TRABAJO	2
2.2. ALCANCE DEL TRABAJO	2
3. RESULTADOS DEL TRABAJO.....	4
4. CONCLUSIONES.....	10
5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	12

1. INTRODUCCIÓN

En la normativa que regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, contenida en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, en vigor a partir del 1 de julio de 2018, en su artículo 4.2 se indica que el órgano interventor de la Entidad Local ejercerá el control interno con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión sea objeto del control. A tales efectos, los funcionarios que lo realicen tendrán independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas.

La planificación del control financiero dispone la realización de efectuar los pertinentes controles en materia de selección y gastos de personal.

Para la realización del referido control se ha contado con la colaboración de la empresa FAURA-CASAS, AUDITORS CONSULTORS, S.L., según el encargo efectuado y que se detalla en el siguiente punto.

El trabajo se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Auditoría del Sector Público, y subsidiariamente, por las Normas Técnicas de Auditoría publicadas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, en cuanto a objetivos, alcance y procedimientos de auditoría a aplicar y demás instrucciones y criterios aprobados por la Intervención General del Ayuntamiento de Sagunto.

Las conclusiones que se describen en el presente informe definitivo se han sustentado en la información y documentación, que previo requerimiento, ha sido facilitada por el centro gestor del expediente y la propia Intervención General.

2. OBJETIVO Y ALCANCE DEL TRABAJO

2.1. Objetivo del trabajo

El objetivo principal del trabajo se ha centrado en la realización y emisión del informe de control financiero referente a la gestión los avales de los contratos y sus devoluciones.

2.2. Alcance del trabajo

El alcance de las actuaciones del presente control abarca la documentación que se nos ha facilitado, y a partir de la cual, se han desarrollado las pruebas de auditoría necesarias que permitan concluir sobre los siguientes elementos considerados clave:

- Identificación de riesgos y deficiencias en la administración y devolución de avales.
- Detectar incumplimientos en la gestión de avales y su impacto financiero.
- Identificar la existencia de avales no devueltos pese a haberse cumplido los requisitos para ello.

- Evaluar posibles irregularidades en la administración de las garantías contractuales.

Pruebas:

1. Verificar el cumplimiento normativo y la adecuada gestión de los avales constituidos en garantía de contratos administrativos, así como su correcta devolución conforme a la normativa vigente.
2. Revisión de los avales presentados en los contratos públicos durante el período auditado.
3. Análisis de los procedimientos de constitución, custodia y devolución de los avales.
4. Evaluación del cumplimiento normativo en materia de garantías contractuales.

El análisis incluye:

1. Revisión de la constitución de avales
2. Verificar que los contratos formalizados que lo requieran cuentan con el aval correspondiente.
3. Comprobar que el importe de la garantía coincide con el establecido en los pliegos de condiciones.
4. Revisar la documentación presentada por el adjudicatario para la constitución del aval.
5. Analizar el registro contable y documental de los avales en el sistema de gestión financiera.
6. Verificación de la devolución de avales
7. Comprobar si se cumplen los plazos y requisitos para la devolución de avales conforme a la normativa aplicable.
8. Revisar la información y documentación de los expedientes correspondientes a las solicitudes devolución para verificar que se han cumplido todas las obligaciones contractuales.
9. Analizar posibles retrasos en la devolución y su justificación.
10. Evaluar si existen procedimientos internos para notificar a los adjudicatarios la posibilidad de recuperar sus avales.
11. Elaborar las conclusiones con los hallazgos detectados y realizar propuestas de mejora para fortalecer el control interno en la gestión de avales.

3. RESULTADOS DEL TRABAJO

3.1. Introducción

El aval se presenta como garantía del cumplimiento de las obligaciones contractuales, tanto en lo que respecta a la ejecución del contrato como a la correcta finalización de los trabajos o servicios. Por lo tanto, el primer requisito para la devolución del aval es que el contratista haya cumplido correctamente con las condiciones del contrato.

Una vez que el contrato se ha ejecutado en su totalidad (es decir, cuando el objeto del contrato se ha entregado o el servicio se ha prestado completamente) y no hay incidencias o incumplimientos, el responsable del contrato (en este caso, el Ayuntamiento) procederá a la comprobación de la ejecución total.

El contratista deberá presentar una solicitud formal de devolución del aval una vez que haya completado el contrato. El órgano competente (generalmente la entidad contratante o el órgano administrativo responsable de la supervisión del contrato) debe proceder a la verificación del cumplimiento del contrato. Para ello, en muchos casos se emite una certificación de cumplimiento, que es un documento donde se da constancia de que el contratista ha cumplido con todas sus obligaciones.

La Junta General Local acuerda formalmente la devolución del aval y dicho documento sirve como base para la devolución del aval.

Cabe indicar que en el artículo 111 de la LCSP, se regulan las normas para la devolución y cancelación de las garantías definitivas, y en él se establece que, *aprobada la liquidación del contrato y transcurrido el plazo de garantía, si no resultaren responsabilidades se devolverá la garantía constituida o se cancelará el aval o seguro de caución.*

El acuerdo de devolución deberá adoptarse y notificarse al interesado en el plazo de dos meses desde la finalización del plazo de garantía. Transcurrido el mismo, la Administración deberá abonar al contratista la cantidad adeudada incrementada con el interés legal del dinero correspondiente al período transcurrido desde el vencimiento del citado plazo hasta la fecha de la devolución de la garantía, si esta no se hubiera hecho efectiva por causa imputable a la Administración.

En el apartado 5 de dicho artículo se indica expresamente que *"transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato, y vencido el plazo de garantía, sin que la recepción formal y la liquidación hubiesen tenido lugar por causas no imputables al contratista, se procederá, sin más demora, a la devolución o cancelación de las garantías una vez depuradas las responsabilidades a que se refiere el artículo 110".*

3.2. Avals constituidos

A partir de los datos rendidos en la cuenta general correspondiente al ejercicio 2024 del Ayuntamiento de Sagunto, hemos observado que los avales recibidos en depósito para responder daños presentan el siguiente saldo a 31 de diciembre de 2024:

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	SALDO 1 DE ENERO	DEPÓSITOS RECIBIDOS EN EJERCICIO	TOTAL DEPÓSITOS RECIBIDOS	DEPÓSITOS CANCELADOS	DEPÓSITOS PENDIENTES DE DEVOLUCIÓN A 31 DE DICIEMBRE
70300	Avals para responder de daños	22.815.775,11	1.029.687,13	23.845.462,24	2.438.746,12	21.406.716,12

Desde el área de Tesorería del Ayuntamiento se nos ha facilitado la relación de todos los avales depositados, así como el listado de los depósitos cancelados durante el ejercicio 2024, los cuales coinciden con el cuadro anterior.

Cabe indicar, respecto a la relación de avales, que la gran mayoría proceden de ejercicios anteriores, el saldo de apertura asciende aproximadamente a 22,8 millones de euros. Asimismo, debe señalarse que la fecha que figura en el listado no refleja la antigüedad real de los avales, sino que corresponde únicamente a la fecha de apertura del ejercicio (01/01/2024).

En consecuencia, no ha sido posible determinar la antigüedad efectiva de estos saldos. No obstante, y teniendo en cuenta su volumen y naturaleza, es razonable considerar que muchos de ellos podrían ser de una antigüedad significativa.

Se recomienda proceder a la depuración y revisión integral del conjunto de avales, con el fin de:

- Identificar su antigüedad real.
- Comprobar la vigencia y necesidad de cada uno de ellos.
- Detectar avales caducados, cancelados o que debieran haberse devuelto.
- Actualizar y regularizar el registro, garantizando que la información reflejada sea completa, fiable y ajustada a la situación actual.

3.2. Ingresos por ejecución de avales

Se ha observado que, cuando el Ayuntamiento ejecuta avales por incumplimiento del contratista, los importes se registran en el concepto no presupuestario o de tesorería 20183 "Ingresos ejecución avales" enlazados con la cuenta 561 del Plan contable de Contabilidad Pública. Dichos importes permanecen en este concepto de forma provisional hasta que se decide su aplicación definitiva:

CUENTA	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	SALDO 1 DE ENERO	TOTAL ACREEDORES	CARGOS REALIZADOS EN EJERCICIO	ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO A 31 DICIEMBRE
5610	20.183	Ingresos ejecuciones avales	735.626,18	735.626,18	164.635,90	570.990,28

Según se nos ha manifestado se contabilizan en dicha cuenta provisionalmente, para después, cuando está claro el proyecto a ejecutar por el Ayuntamiento, ingresarlos en el presupuesto de ingresos como mayor financiación.

En el ejercicio 2024, se han aplicado dos importes:

- AIU U.A. SGES 2.2. por importe de 17.268,88 euros.
- Bankia S.A. por importe de 147.367,02 euros.

El saldo que continúa contabilizado en dicha cuenta se corresponde con los siguientes importes:

Nº Operación	Fecha	Referencia	Aplicación	Importe	Descripción
320220001725	01/01/2024	32022001285	20183	15.242,53	INGRES. EJECUCIÓN AVAL CONSTRUCCION ESPACIO POLIVALENTE PLAZA SABN CRISTOFOL Nº 320200004247 EXPTE. 129662M, INGRESO EJEC. AVAL P.A.I. PNN8 Y SUELOS ADYASCENTES PGOU EXPTE. 02/06/PL, AC. PLENO
320220001814	01/01/2024	32022001380	20183	552.687,75	25/10/21 Y 29/12/21
320220002695	01/01/2024	32022001918	20183	3.060,00	INGRESO POR EJECUCIÓN AVAL INCUMPLIMIENTO REPOSICIÓN DOMINIO PBCO CANILIZACIÓN ORANGE AVAL
			TOTAL	570.990,28	

Es necesario señalar que esta práctica no se considera correcta contablemente dado que:

- En el momento en que un aval es ejecutado por incumplimiento y es firme, el importe recibido deja de ser un depósito o fianza, y por tanto no constituye un pasivo para la entidad.
- En ese instante se produce un hecho imponible real, ya sea como penalidad, indemnización o compensación, que debe registrarse como ingreso.
- Mantener estos importes en la cuenta 561 implica que el Ayuntamiento continúa reflejando como pasivo unos saldos que, en realidad, ya no están sujetos a devolución.

Se recomienda regularizar la situación de los importes procedentes de la ejecución de avales, mediante:

- Depuración de la cuenta 561, identificando todos aquellos saldos que correspondan a avales ejecutados y que, por tanto, no deban figurar como depósitos o fianzas pendientes de devolución.

- Aplicación los importes ejecutados, dado que constituyen ingresos propios de la entidad local.

3.3. Avals ejecutados en 2024

Desde el área de contratación nos han indicado que durante el ejercicio 2024, se ha procedido a ejecutar los siguientes avals:

- Por acuerdo de la JGL 31/10/24, derivado del contrato de obra denominado restauración del Casino Gerencia cofinanciado con fondos FEDER. Expte. 17/21-C. SEDIPUALBA 754827X: Ejecutar las garantías definitivas, complementaria y del primer modificado presentadas por la empresa VÍCTOR TORMO S.L. por el importe de 83.806,78 €:
 - Aval bancario depositado por la empresa VICTOR TORMO S.L. con CIF: B98257116 por importe de 38.733,95 € ingresado en concepto de garantía definitiva, según carta de pago con núm. de operación 320210005444 de fecha 26 de octubre de 2021.
 - Aval bancario depositado por la empresa VICTOR TORMO S.L. con CIF: B98257116 por importe de 38.733,95 € ingresado en concepto de garantía complementaria, según carta de pago con núm. de operación 320210005445 de fecha 26 de octubre de 2021.
 - Aval bancario depositado por la empresa VICTOR TORMO S.L. con CIF: B98257116 por importe de 6.338,88 € ingresado en concepto de garantía del primer modificado del contrato, según carta de pago con núm. de operación 320230000075 de 26 de enero de 2023.

En el listado de avals depositados facilitado por el Ayuntamiento, se han localizado los siguientes registros vinculados a la empresa VÍCTOR TORMO S.L.:

N. Referencia	Fase	Operación	Concepto	Importe	Explicación
320200006380	CON	01/01/2024	70300	146.340,61	B98257116 VICTOR TORMO, S.L.
320220005580	CON	01/01/2024	70300	13.027,70	B98257116 VICTOR TORMO, S.L.
320230000075	CON	01/01/2024	70300	6.338,88	B98257116 VICTOR TORMO, S.L.

De los importes ejecutados (83.806,78 €), únicamente coincide con el listado el aval correspondiente a la referencia 320230000075, por importe de 6.338,88 €, y no se han localizado en el listado los avals correspondientes a los importes de 38.733,95 € (garantía definitiva) ni 38.733,95 € (garantía complementaria).

Ayuntamiento de Sagunto

No podemos determinar si dichos avales, están incluidos dentro del importe agregado de 146.340,61 €, se corresponden con otros registros no identificados, o si no han sido incorporados al listado facilitado.

Esta situación supone una limitación de información, impidiendo verificar, la trazabilidad entre los avales depositados y los avales ejecutados, la integridad del registro de avales depositados, y la existencia real de los saldos que figuran a 01/01/2024.

De la documentación facilitada respecto a la ejecución de estas garantías correspondientes al contrato *Restauración del Casino Gerencia* (Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31/10/2024), se ha comprobado que:

- Mediante certificación de 5 de noviembre de 2024 se notificó al Banco Santander la ejecución de las garantías.
- El 8 de noviembre de 2024 se remitió un correo electrónico reiterando la exigencia de ingreso de los importes ejecutados.
- No obstante, transcurrido más de un año desde la notificación, los avales no han sido abonados por la entidad avalista.
- En fecha 17 de octubre de 2025 se ha remitido una nueva comunicación por parte de la tesorería reiterando la obligación de ingreso.
- Según la información trasladada por Tesorería, ya se habían producido incidencias previas con esta misma entidad avalista (Banco Santander) en relación con retrasos en el abono de avales ejecutados.
- La entidad avalista es además una entidad colaboradora habitual en la recaudación municipal, donde el Ayuntamiento mantiene cuentas operativas y un préstamo para inversiones.

A la fecha del análisis, ha transcurrido más de un año sin que se haya recibido el importe de las garantías ejecutadas, pese a existir un acuerdo firme de la JGL y diversas comunicaciones de requerimiento de ingreso.

- Entre la notificación inicial (noviembre 2024) y el siguiente requerimiento formal (octubre 2025) ha transcurrido casi un año sin actuación, lo que evidencia una falta de seguimiento sistemático en la gestión del cobro de garantías ejecutadas.
- La situación genera incertidumbre sobre la integridad del proceso de cobro, especialmente considerando el volumen de avales depositados y el hecho de que existen saldos significativos cuya antigüedad real no ha podido determinarse.
- Todo ello plantea un riesgo real de que puedan existir otros avales ejecutados no cobrados, o incluso avales ejecutables que no hayan sido reclamados, al no constar un registro único, actualizado y conciliado de avales depositados, ejecutados, devueltos y pendientes de cobro.

Los hechos anteriores ponen de manifiesto la ausencia de un procedimiento que garantice la trazabilidad y el debido cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y suponen un riesgo de insuficiencia de control interno, con potencial impacto económico para la entidad, por lo que se recomienda la implantación inmediata de un procedimiento sistemático, con controles automatizados y seguimiento periódico, para reducir este riesgo y garantizar el correcto resguardo de los intereses económicos municipales y evitar la hipotética existencia de responsabilidad de naturaleza contable, administrativa u otras que pudieran estar reguladas en la normativa.

El procedimiento que se implante debe ajustarse a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, lo que implica que todas las actuaciones se tramiten dentro de un expediente administrativo formal, estructurado y debidamente documentado. Esto supone:

- Que cada fase del procedimiento (inicio, instrucción, evaluación, resolución y cierre) quede registrada en el expediente.
- Que todos los documentos generados o recibidos, incluidos informes, comunicaciones, notificaciones, alegaciones y resoluciones, se incorporen de forma ordenada, siguiendo los principios de transparencia, trazabilidad y seguridad jurídica.
- Que las actuaciones se realicen respetando los plazos, derechos y garantías, así como las normas relativas a la validez de los actos, su motivación y notificación.
- Que el expediente quede completo, verificable y accesible para su revisión o auditoría, garantizando su integridad y la posibilidad de reconstruir el proceso en cualquier momento.

Con el fin de garantizar una adecuada gestión de los fondos públicos y contribuir a la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales, el 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, establece un modelo orientado a la mejora continua. Este modelo exige que las incidencias, deficiencias o incumplimientos detectados sean atendidos por los órganos gestores mediante la adopción de las medidas correctoras necesarias, de forma que puedan subsanarse con la máxima celeridad y la gestión se desarrolle conforme a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración.

Por ello, se recomienda la adopción temprana de las medidas correctoras necesarias, lo que persigue una doble finalidad:

1. Aplicar las correcciones con la mayor celeridad posible, facilitando la implantación de una cultura de mejora continua y asegurando que la gestión se adecúe a los principios de buena administración.

2. Evitar que las deficiencias detectadas deban incorporarse al Plan de Acción de la Alcaldía, cuya ejecución, seguimiento y evaluación se proyectan a un horizonte temporal más largo, lo que demoraría de forma innecesaria la resolución de incidencias que pueden ser abordadas de manera inmediata.

4. CONCLUSIONES

De la revisión de la información de los expedientes objeto de revisión, con el objetivo y el alcance del trabajo que se describe en el punto 3 se han puesto de manifiesto las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Saldo y antigüedad de los avales

A 31 de diciembre de 2024, el saldo total de avales constituidos para responder por daños asciende a 21,4 millones de euros, habiéndose recibido durante el ejercicio 1,03 millones y cancelado 2,44 millones. La mayoría de los avales corresponden a ejercicios anteriores y la fecha registrada en el listado (01/01/2024) no refleja su antigüedad real, por lo que no ha sido posible determinarla con precisión. Se infiere, por tanto, que un volumen significativo de avales podría ser antiguo, lo que incrementa el riesgo de errores, caducidades o devoluciones pendientes.

2. Tratamiento contable de los ingresos por ejecución de avales

Los ingresos derivados de la ejecución de avales por incumplimiento de contratos se registran actualmente en la cuenta 561 de forma provisional, manteniéndose como pasivo un saldo que en realidad constituye un ingreso efectivo para la entidad. Esta práctica no es adecuada desde el punto de vista contable, ya que los avales ejecutados deben reconocerse como ingresos presupuestarios en el momento de su firme ejecución.

3. Ejecución de avales en 2024 y riesgos asociados

Durante 2024, se ejecutaron tres avales de un mismo contratista (garantía definitiva, complementaria y primer modificado) por un importe total de 83.806,78 €. Sin embargo, en el listado facilitado de todos los avales depositados, únicamente se encuentra identificado un importe de 6.338,88 €, mientras que los importes restantes no han podido ser localizados con certeza, generando limitaciones en la trazabilidad de los avales.

Por otro lado, se ha detectado un retraso superior a un año en el cobro de estos avales ejecutados (Banco Santander), pese a existir un acuerdo firme y varias comunicaciones de requerimiento. Esta situación evidencia el riesgo de que existan otros avales ejecutados no cobrados, así como avales pendientes de ejecución que no hayan sido reclamados. La antigüedad incierta de los avales y la ausencia de un registro único y actualizado incrementan la exposición de la entidad a riesgos financieros y de control interno.

4. Durante la revisión efectuada se ha constatado que la entidad carece de un procedimiento formalizado para la gestión de avales. Esta ausencia de regulación interna implica que no exista un marco claro que defina las responsabilidades de los distintos órganos gestores, los controles que deben aplicarse en cada fase ni los plazos y requisitos documentales que deben cumplirse. La falta de un procedimiento estructurado impide asegurar la trazabilidad completa de las actuaciones, así como la adecuada custodia y actualización de la información relacionada con los avales presentados por contratistas, licitadores u otros obligados. Ello puede derivar en riesgos significativos, tales como la pérdida de garantías económicas por falta de control sobre su vigencia, la no ejecución a tiempo de los avales en caso de incumplimiento contractual, o la existencia de avales caducados que permanezcan indebidamente en los archivos sin que se tramite su devolución o sustitución.

Recomendaciones

Se establecen las siguientes recomendaciones al respecto:

1. Depurar y conciliar el listado de avales depositados, identificando de manera individualizada cada garantía, identificando:
 - avales ejecutados cuyo cobro esté pendiente,
 - avales susceptibles de ejecución por incumplimiento,
 - avales caducados o no reclamados.
2. Comprobar que todos los avales ejecutados se encuentran registrados correctamente y que los saldos del listado reflejan únicamente avales vigentes y no ejecutados.
3. Una vez verificado, proceder a regularizar los saldos contables y actualizar el inventario de avales para garantizar su integridad, exactitud y trazabilidad.
4. Realizar un seguimiento inmediato y sistemático del cobro de las garantías ejecutadas, estableciendo plazos máximos y recordatorios automáticos.
5. Implementar un cuadro de mando o registro único de todas las garantías depositadas, con indicación de:
 - fecha de constitución,
 - fecha de vencimiento,
 - situación (en vigor, ejecutada, devuelta, en litigio),
 - fecha de reclamación y fecha de cobro.

6. Los hechos expuestos evidencian la necesidad urgente de reforzar el control interno mediante la implantación de un procedimiento sistemático, documentado y plenamente ajustado a la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Un modelo de actuación estructurado, transparente y trazable no solo garantizará la correcta gestión de los recursos públicos, sino que permitirá reducir riesgos económicos y evitar posibles responsabilidades contables, administrativas o penales.

Asimismo, y conforme al enfoque de mejora continua establecido en el Real Decreto 424/2017, resulta imprescindible que los órganos gestores adopten sin demora las medidas correctoras necesarias. Esta actuación temprana permitirá resolver las deficiencias detectadas con rapidez, promover una cultura de buena administración y evitar su incorporación al Plan de Acción de la Alcaldía, cuya tramitación y efectos se proyectan a un plazo más dilatado. De este modo, la entidad podrá asegurar una gestión más eficiente, segura y alineada con los principios que rigen el control interno en el sector público local.

5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

El informe provisional de los Trabajos de Control Financiero fue entregado a la Intervención General del Ayuntamiento de Sagunto para que se remitiese al centro gestor responsable y que éste presentase las alegaciones que considerase convenientes al contenido del mismo, antes de la emisión del informe definitivo.

Los responsables del centro gestor no han presentado, en el plazo concedido, alegaciones al contenido del informe provisional.

Faura-Casas, Auditors Consultors, S.L.

Pere Ruiz Espinós
-Socio-