

M · A · G · I
S T C C A E R
R A
T I O N
A · L · I · S



CÁMARA
DE CUENTAS DE
ARAGÓN

RESUMEN DIVULGATIVO •

CUENTA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA,
EJERCICIO 2022 Y DE LA CONTRATACIÓN Y PRESTACIONES
RECIBIDAS SIN COBERTURA CONTRACTUAL, EJERCICIOS
2021-2022

OBJETO DEL INFORME

Este informe analiza la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2022 y el cumplimiento de la legalidad de sus actuaciones. Además, se fiscaliza específicamente el área de contratación y las prestaciones recibidas sin cobertura contractual en los ejercicios 2021 y 2022.

CUESTIÓN CLAVE DE AUDITORÍA

La cuestión más significativa en la auditoría realizada que afecta globalmente a esta por su repercusión en la actividad del Ayuntamiento es la necesidad de llevar a cabo una total consolidación de un sistema informático contable y de personal, que permita reflejar perfectamente las cuentas de la entidad y que tanto a los gestores como a los órganos de control dispongan de la completa información suficiente y global. Respecto a la auditoría ha supuesto, en algunos casos, la dificultad de disponer de la exhaustiva información necesaria para la fiscalización.

AUDITORÍA FINANCIERA

Las cuentas anuales del Ayuntamiento de Zaragoza expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la entidad a 31 de diciembre de 2022, con excepción de las incidencias y recomendaciones detectadas en la fiscalización:

▪ INMOVILIZADO NO FINANCIERO

Los bienes de inmovilizado no están individualizados, lo que impide el cálculo de su amortización. No existe un inventario que contenga todas las características y valor de los bienes. Ello supone la dificultad de conocer el valor real del patrimonio del Ayuntamiento. No obstante, y en cumplimiento de las últimas recomendaciones de la Cámara de Cuentas en los informes de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza de 2011, 2016 y 2017, se constituyó un grupo de trabajo a fin de abordar las siguientes etapas:

1.- Regularización de los bienes y derechos no valorados a partir de las certificaciones finales de obras y actas de recepción de los últimos años.

2.- Inventario de las cesiones y adscripciones existentes a fecha actual en favor de los entes dependientes que formen parte del perímetro de consolidación y regularización de sus condiciones de uso.

3.- Impulso de la contratación del servicio de consultoría para la tasación de los bienes y derechos no valorados, con inclusión preferente de las construcciones de mayor importe y de aquellos bienes cedidos y adscritos que hayan sido localizados en la fase anterior.

4.- Habilitación de los circuitos necesarios a través de la aplicación informática existente u otra disponible en el mercado que permita la interconexión permanente del inventario patrimonial y contable de forma que recoja de manera inmediata todos los movimientos patrimoniales producidos, omitiendo, salvo razones excepcionales, la rectificación anual del Inventario General de Bienes una vez finalizado el ejercicio contable.

▪ DEUDORES

Las provisiones por dudoso cobro y otras contingencias no han sido adecuadamente dotadas, por lo que su valor como garantía no es suficiente. No obstante, se ha procedido a la regularización de la situación de grandes deudores tributarios del Consistorio.

▪ TESORERÍA

El cierre del ejercicio no se realizó el 31 de diciembre sino el último día hábil, lo que ha generado diferencias en la conciliación de los saldos bancarios, si bien las diferencias no son significativas.

▪ ENDEUDAMIENTO

Se han detectado diversos defectos de información en la memoria de la cuenta general.

Deben revisarse y regularizarse, en su caso, los depósitos recibidos a corto plazo atendiendo a su antigüedad y a la posibilidad real de devolución.

Por los préstamos formalizados por un tipo de interés inferior al de mercado debe contabilizarse una subvención para la financiación de operaciones financieras por la diferencia entre tipos.

La liquidación negativa por la participación en ingresos del Estado de 2020 debe contabilizarse como resultado de ejercicios anteriores y no como un menor ingreso de 2022.

Las operaciones derivadas de la concesión de servicio público referente a la Línea 1 del tranvía deben contabilizarse de acuerdo con los principios y normas del PGCP, en concreto, el cálculo de la amortización de los elementos de inmovilizado, el registro de las mejoras de activos del inmovilizado, la contabilización de la minoración de la deuda y la imputación de los ingresos a lo largo del periodo de la concesión.

▪ ACREEDORES

Se deben revisar los saldos de acreedores, ya que presentan diferencias con los comunicados por los acreedores en los trabajos de fiscalización.

Deben imputarse a la cuenta 413 la totalidad de las operaciones pendientes de imputar a presupuesto.

Las cuentas de cobros y pagos pendientes de aplicación deben utilizarse de forma transitoria reclasificando los importes a las cuentas correspondientes a su naturaleza en cuanto sea posible.

▪ GASTOS DE FINANCIACIÓN AFECTADA

Se han detectado errores en el coeficiente de financiación en algunos gastos con financiación afectada, lo que puede afectar al remanente de tesorería y una falta de información sobre la afectación de gastos a dos préstamos concertados.

CUENTA CONSOLIDADA

El Ayuntamiento ha formulado cuentas anuales consolidadas en cumplimiento de la Orden HAC/836/2021, de 9 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público local.

No obstante, la memoria de la cuenta señala que determinadas áreas contables no están totalmente regularizadas por lo que el resultado de la consolidación no es preciso.

La cuenta consolidada del Ayuntamiento y sus entidades ha sido verificada en la Plataforma de Entidades Locales,

detectándose algunas incidencias que se han puesto de manifiesto al Ayuntamiento para su corrección.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE INFORMES ANTERIORES

Es necesario seguir trabajando en la implantación de recomendaciones que se realizaron en anteriores ejercicios de fiscalización y que no han sido establecidas, o solo de forma parcial, tal y como se detalla en el informe.

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

La gestión realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en las áreas de ejecución presupuestaria y personal resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos, salvo los incumplimientos detectados en la fiscalización.

En el área de contratación, debido a la importancia de los efectos que siguen produciéndose por la existencia de determinadas prestaciones que vienen recibiendo sin contrato, la gestión realizada debe ajustarse a la normativa aplicable a la contratación pública y para ello se debe continuar con la ejecución del plan de contratación 2023-2025 aprobado el 12 de junio de 2023.

▪ ÁREA DE PERSONAL

➤ La relación de puestos de trabajo (RPT) no contiene todos los puestos en los que han desempeñado funciones funcionarios de carácter interino: 115 en 2021 y 111 en 2022. Varios de estos puestos se han incorporado en la plantilla del Ayuntamiento al tener carácter estructural, por lo que deben figurar también en la RPT.

➤ En 2022 se ha retribuido la gratificación por jubilación anticipada, en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que señala que “no caben pensiones, gratificaciones o compensaciones por jubilación debido a su naturaleza retributiva”, luego su percepción no puede ir contra la estructura retributiva prevista en cada norma, y en este caso en el Estatuto Básico del empleado Público.

No obstante, el Ayuntamiento de Zaragoza ha puesto de manifiesto en el periodo de alegaciones que el 22 de febrero del 2024 (BOA nº 49 de 29 de febrero de 2024)

el Gobierno de Zaragoza acordó suspender la gratificación por jubilación anticipada.

■ ÁREA DE CONTRATACIÓN

➤ Se han detectado algunos incumplimientos de publicidad, al no figurar en la PLACSP los contratos menores y los encargos de ejecución a medios propios; si bien el Ayuntamiento sí publica los datos principales de los contratos menores de forma individualizada en su página web (licitación y adjudicación). No obstante, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó una Instrucción sobre la contratación menor, por Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 25 de febrero de 2023, y de seguimiento y control de los contratos menores adjudicados a partir del ejercicio 2022.

Asimismo, deben destacarse los distintos planes de regularización puestos en marcha por el Ayuntamiento de Zaragoza en materia de contratación con el objetivo de lograr el total cumplimiento de la LCSP y una mayor eficacia y eficiencia.

➤ En los contratos menores se ha detectado que diferentes prestaciones se han adjudicado en diferentes ejercicios y objeto similar lo que pone de manifiesto una cierta recurrencia y un riesgo de fraccionamiento.

Sin embargo, ha sido notificada en periodo de alegaciones a esta institución la instrucción sobre la Contratación menor, aprobada por acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 25 de febrero de 2023, y de seguimiento y control de los contratos menores adjudicados a partir del ejercicio 2022 que permite:

- La consolidación del reflejo contable del compromiso de gasto en el contrato menor, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 118 LCSP.
- La asunción, a través de un modelo normalizado, por los órganos de contratación municipales, de la responsabilidad de asumir formalmente que no se está fraccionando el objeto del contrato menor para evitar reglas de publicidad más exigentes. A través de su control, ha permitido la detección de utilización en ocasiones incorrecta de esta modalidad, y permite planificar posibles soluciones (sistemas de racionalización técnica de la contratación, etc.)

- Otorga información presupuestaria y contable muy relevante de compromisos de gasto adquiridos, algo inviable cuando el único reflejo contable anterior a la recepción de la factura por el servicio o suministro efectuado era la retención de créditos, muchas veces genérica por un importe muy superior al objeto del contrato menor.

➤ En determinados encargos de ejecución se observa una falta de establecimiento de tarifas, que es la forma de cálculo del precio que señala la Ley y, algún encargo realizado no se corresponde con la definición y características de esta figura.

Prestaciones sin cobertura contractual. El Ayuntamiento sigue recibiendo prestaciones sin cobertura contractual derivadas de contratos ya finalizados. El importe total de gasto por estas prestaciones ha sido aproximadamente de 100 millones de euros en 2021 y 126 millones en 2022.

Si bien es cierto que el incremento anual respecto a 2021 puede parecer significativo (un 27% más), es necesario poner de manifiesto una cuestión cuyo impacto en estos datos debe ser considerado:

✓ Impacto contrato Limpieza y Recogida de Residuos (FCC). El impacto de este contrato es tremendamente significativo, tanto en términos cuantitativos (57,6 millones de euros anuales), como en términos cualitativos: aislar este contrato que está formalizado desde julio de 2022, implicaría que el gasto aprobado por los procedimientos excepcionales reconocimiento extrajudicial o convalidación no llegaría a los 70 millones de euros y supondría haber reducido respecto a 2021 casi un 32% el importe de gasto.

La reducción sería realmente del 25% ya que el importe aprobado en 2021 debe minorarse en 8,5 millones, correspondientes al gasto aprobado por convalidación en 2021 de este.

Si se efectuara la gestión del gasto realizada comparando el gasto aprobado en 2022 neto de los anteriores impactos: 67.919.030€, con el gasto aprobado en 2021 neto del impacto FCC, que sería aproximadamente 91.155.862€ y que pone de manifiesto que la gestión realizada se reduciría el gasto en 23 millones de euros.

No todos los gastos indebidamente comprometidos han sido tramitados por el procedimiento extraordinario de reconocimiento extrajudicial de crédito/convalidación, sino de forma ordinaria, al amparo de “órdenes de continuidad” prohibidas por las normas de contratación aplicables, que exigen la tramitación de un nuevo contrato. Es cierto que el Ayuntamiento de Zaragoza pone de manifiesto la utilización cada vez menor de las “órdenes de continuidad” atendiendo a la necesidad de mantener los servicios públicos cubiertos.

En relación con la publicidad de los reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados en la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, en la citada plataforma, el Ayuntamiento comunica el importe de aquellos gastos aprobados por el Pleno, si bien deberían comunicarse la totalidad de los reconocimientos extrajudiciales. No obstante, todos los expedientes de contratación se comunican a la Comisión de Hacienda y al Pleno.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE INFORMES ANTERIORES

Los incumplimientos detectados y que se pusieron de manifiesto en ejercicios anteriores se han ido subsanando con los planes de choque de la contratación 2019-2021 y plan de acción 2022-2023. Se considera de suma importancia que se cumpla y se ejecute el plan de choque 2023-2025 que contiene 330 contratos cuya fecha de caducidad (inicial más prórrogas) es anterior al 31 de mayo de 2025 y todos aquellos expedientes de contratación que se encuentran en tramitación para sustituir a los ya caducados o con caducidad próxima y se siga con la planificación iniciada para los años sucesivos con objeto de su total regulación.

ANÁLISIS ESPECÍFICO ÁREA DE PERSONAL

El 99 % de los puestos corresponden a personal funcionario, integrándose la mayoría de los puestos en el grupo C.

La forma mayoritaria de provisión es el concurso-oposición.

Existen también trabajadores laborales, la mayoría de ellos en virtud de un convenio con el IASS.

El total de efectivos es de 4.792 personas, de los cuales 900 son funcionarios interinos y 114 laborales.

Así, la asignación de los funcionarios a los puestos es, en su mayoría, definitiva y una quinta parte son interinos, mientras que la asignación de los puestos a personal laboral es en un 80 % de carácter temporal o interino.

Procesos de estabilización de empleo temporal. El Ayuntamiento está desarrollando estos procesos que inició en 2021 incluyendo 407 plazas de estabilización de empleo temporal.

La información de este proceso se publica en la página web del Ayuntamiento de Zaragoza.

Se han convocado 241 plazas por concurso oposición (la mayoría plazas de funcionario de los grupos C2 y A2) y 166 por concurso (la mayoría laborales de grupo B).

Los plazos previstos por la normativa en cuanto a fechas límite de publicación de la OEP y de las convocatorias se han cumplido, así como las condiciones de ponderación del concurso en los procesos selectivos de concurso-oposición.

A la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta auditoría, el Ayuntamiento ha informado de la interposición de dieciocho procedimientos contencioso-administrativos en relación con los procesos de estabilización de empleo temporal, de los cuales, solo en dos se había dictado sentencia, en ambos casos desestimatoria.

ANÁLISIS ESPECÍFICO ÁREA DE CONTRATACIÓN Y PRESTACIONES SIN COBERTURA CONTRACTUAL

Contratos formalizados por el Ayuntamiento en 2021 y 2022. Más del 90 % del importe adjudicado se licitó por procedimiento abierto.

2021-2022

Negociado sin publicidad	547	397
Abierto simplificado	6.735	4.747
Abierto		926.427
Derivados de acuerdo marco	216	371
	60.638	

El importe adjudicado en 2022 multiplica por catorce el adjudicado en 2021 principalmente por la licitación del contrato de servicio de limpieza viaria, recogida y

transporte de residuos domésticos en el término municipal de Zaragoza, cuyo importe de adjudicación ascendió a 615.450.080 euros, sin IVA.

Prestaciones recibidas sin cobertura contractual. En torno al 90 % del importe actual de adjudicación de los contratos finalizados en 2021 y 2022 se agrupa en las áreas de Urbanismo y Equipamientos, Infraestructuras, Vivienda y Medio Ambiente, y Servicios Públicos y Movilidad.

Más del 86 % de los reconocimientos extrajudiciales de crédito se han aprobado por el Gobierno de Zaragoza, y el resto por el Pleno del Ayuntamiento.

PLAN DE CHOQUE DE LA CONTRATACION 2020 Y PLAN DE ACCIÓN 2022-2023

Ejecución del Plan de Choque 2020, establecido para regularizar las prestaciones sin cobertura contractual:

- Durante los ejercicios 2021 a 2023 de los contratos contemplados en el Plan de Choque de 2020 el 87 % del importe anual de las prestaciones que se venían realizando sin contrato ya ha sido objeto de licitación, adjudicación y formalización.
- Se ha mejorado el cumplimiento de los distintos artículos de la LCSP, sin perjuicio de que siga existiendo un margen de mejora en algunos aspectos como la justificación de la necesidad de contratación, de los criterios de solvencia utilizados, la determinación y control de las condiciones especiales de contratación, así como en determinadas formalidades en el nombramiento de los miembros de la mesa de contratación.
- Los plazos de tramitación siguen siendo excesivamente largos, lo que provoca el incumplimiento de los plazos de tramitación de la LCSP, muchas veces por causas ajenas al propio Ayuntamiento, pero se debe seguir incidiéndose en este aspecto.
- El Ayuntamiento dispone de una herramienta de preparación y presentación de ofertas a la que se accede a través de su web. Esta institución es conocedora que se pretende su inminente implantación tal y como se contempla en el plan 2023-2025 aprobado el 12 de junio de 2023.

Además, entre los años 2019 y 2022 se han ido ejecutando progresivamente las actuaciones para llegar al completo desarrollo del expediente electrónico de contratación. Algunas de esas actuaciones han sido: la

recepción de ofertas a través del programa "LICITA", la implantación de resoluciones de licitación electrónica, y la realización de mesas de contratación a través de "ZOOM" que se incluyen en el procedimiento electrónico.

Todo ello, ha sido posible a través de la infraestructura informática municipal SEA v2, culminando en diciembre de 2023 con la completa implantación del expediente electrónico de contratación, cumpliendo así lo establecido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, y 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

- La oficina de apoyo a la unidad de presupuestación y contratación ha venido realizando un adecuado seguimiento de la actividad contractual del Ayuntamiento.

Ejecución del Plan de acción de la contratación 2022-2023, que da continuidad al anterior Plan de Choque 2020:

- La relación de contratos vencidos o con vencimiento anterior al 30 de junio de 2023 incluidos en el Plan de Acción de la Contratación 2022-2023 asciende a un total de 129 contratos
- A 31 de diciembre de 2022, se habían formalizado contratos por importe de 687.669.196,61€.

Conclusión

A través de los sucesivos planes puestos en marcha: Plan de choque de la contratación 2019 – 2021; plan de acción de la contratación 2022-2023 y el último de 2023-2025 aprobado el 12 de junio de 2023 se está realizando un importantísimo trabajo de regularización que se ha de mantener en los ejercicios posteriores hasta su total corrección.

Respecto de este último plan, contiene 330 contratos, entre ellos, todos aquellos cuya fecha de caducidad (inicial más prórrogas) fuera anterior al 31 de mayo de 2025 y todos aquellos expedientes de contratación que se encuentran en tramitación para sustituir a los ya caducados o con caducidad próxima. Además, también se contempla en el mismo las concesiones de servicio que, aunque no supongan gasto, puedan suponer merma de ingresos si dicha concesión venciera sin nuevo otorgamiento.

RECOMENDACIONES

1. Se reiteran las recomendaciones de informes anteriores, que no se han implantado total o parcialmente.
2. Se recomienda la implantación de sistemas que permitan una adecuada gestión contable y presupuestaria de las operaciones, su registro y contabilización de acuerdo con lo establecido en la normativa del PGCP, y que brinden la información necesaria para realizar una adecuada gestión y control de la actividad municipal. En el mismo sentido se recomienda la mejora de la herramienta de gestión de personal, y de establecer un módulo que recoja todas las operaciones tramitadas por procedimiento extraordinario (reconocimiento extrajudicial de crédito/convalidación).
3. En el área financiera ha de mejorarse la información en la memoria de la cuenta general, y el cierre del ejercicio ha de producirse el 31 de diciembre.
4. Es prioritaria la regularización del inmovilizado no financiero, dotar adecuadamente las provisiones por insolvencia o contingencia, revisar los saldos acreedores, y la contabilidad de la cuenta 413.
5. En el área de personal, es necesario que la relación de puestos de trabajo contenga la totalidad de puestos de carácter estructural.
Debe suspenderse la aplicación del premio de jubilación atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
6. En el área de contratación, se recomienda mantener la línea de regularización iniciada por el Plan de choque de 2020.
7. Debe vigilarse la elección del procedimiento de tramitación del gasto ordinario o por reconocimiento extrajudicial de crédito, y seguir mejorando el cumplimiento de las normas de la LCSP y la publicidad de los contratos.
8. En el ámbito del control interno, a la vista de los resultados de fiscalización y de los controles financieros realizados por la Intervención municipal, se recomienda la realización de reparos escritos en el ejercicio de la fiscalización, en el caso de detectarse defectos en la gestión.