

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 •

INFORME SOBRE CONTRATOS MENORES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ZARAGOZA Y TERUEL, EJERCICIOS 2021 Y 2022

OBJETO DEL INFORME

Analizar la gestión de los contratos menores realizados por los Ayuntamientos de Zaragoza y Teruel (y entidades que conforman sus respectivos sectores públicos) durante los ejercicios 2021 y 2022, centrándose en:

- La proporción que representan los contratos menores en relación con el total de la contratación en cada Ayuntamiento.
- Nivel de planificación.
- Riesgos de fraccionamiento.
- Gasto ejecutado sin soporte contractual.
- Cumplimiento de la normativa.
- Publicidad y transparencia
- Utilización reiterada del procedimiento de contratación menor.

OPINIÓN DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Excepto por los efectos de los incumplimientos reflejados en los apartados 4 y 5 del informe, la gestión realizada por los Ayuntamientos de Zaragoza y Teruel en los ejercicios 2021 y 2022, en el área de la contratación menor resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión contractual de los fondos públicos.

FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Salvedad por limitación al alcance:

Se ha detectado la pérdida de información suministrada en la contratación menor por la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (EELL) a partir del ejercicio 2022.

La explicación proporcionada indica que el proceso de integración plena y automática de la información desde la Plataforma de Rendición de EELL a la PLACSP, implementado a partir de 2022, ha generado desajustes en los datos transferidos. Esto ha ocasionado la pérdida de información relevante para evaluar la gestión estratégica de la contratación (En concreto, “Anuncio de licitación” o “Número de ofertas solicitadas”).

Sobre la utilización de la contratación menor:

Se ha realizado un análisis de una muestra de contratos formalizados en los ejercicios 2021 y 2022 para determinar

el cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y su normativa de desarrollo.

Se ha revisado la gestión del gasto en el ámbito específico de la contratación menor, teniendo en cuenta el cumplimiento de la normativa publicada por las Administraciones Locales objeto de fiscalización y la Instrucción 1/2019 de la OIREsCon.

Se han identificado posibles casos de fraccionamiento del objeto contractual dentro del mismo ejercicio presupuestario, así como la recurrencia del mismo objeto en ejercicios presupuestarios consecutivos.

Régimen competencial:

Ayuntamiento de Zaragoza: En 2021 y 2022, los órganos competentes son:

- Los consejeros de las áreas de Gobierno para las contrataciones y concesiones en importes de menos de 500.000€, salvo excepciones.
- Los concejales delegados cuando el importe de contratación no supere 150.000€, salvo excepciones.
- Los coordinadores generales de área.
- Los concejales presidentes de las Juntas Municipales cuando los contratos no superen los 150.000€

Ayuntamiento de Teruel: En 2021 y 2022, los órganos competentes son:

- La Alcaldía, en lo relativo a competencias no delegadas.
- La Junta de Gobierno Local, que se encarga de la aprobación del expediente de contratación y de la adjudicación de contratos que corresponden a Alcaldía, salvo los contratos menores que siguen siendo competencia exclusiva de la Presidencia.

Análisis de publicidad y concurrencia:

Ayuntamiento de Zaragoza y sus entes dependientes: En la Plataforma de Contratación del Sector Público se encuentran dados de alta 56 órganos de contratación del Ayuntamiento de Zaragoza.

En lo relativo a publicidad y transparencia cabe precisar:

- El Ayuntamiento de Zaragoza publica sus contratos menores en su portal web de contratación, pero no están disponibles en la PLACSP.

Ayuntamiento de Teruel y sus entes dependientes: Se ha podido comprobar que la información incluida en la Plataforma de EELL, se corresponde con la recogida en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En la PLACSP se han registrado 4 perfiles de contratante: los de la Alcaldía del Ayuntamiento, la Junta de Gobierno Local, el Pleno del Ayuntamiento y el Consejo de Administración de la Sociedad Municipal Urban Teruel, S.A.

Tras su estudio, se extraen algunas consideraciones:

- El Ayuntamiento de Teruel cuenta con un apartado de transparencia en su página web donde aparece la información relativa a contrataciones con enlaces a los perfiles de contratante del ayuntamiento en la PLACSP, donde se publica la información trimestralmente.
- La información sobre contratación de la web de la sociedad municipal Urban Teruel no consta actualizada desde el año 2020. Los contratos se encuentran registrados en la PLACSP, incluso los menores.
- La institución ferial de Teruel no tiene perfil en la PLACSP, pero sí informa trimestralmente en su web.
- Las tres entidades informan a la Cámara de Cuentas a través de la Plataforma de EELL, aunque se ha detectado algún contrato del que no se incluyó información en su ejercicio correspondiente.

Principales perceptores o proveedores de contratos menores:

Ayuntamiento de Zaragoza y sus entes dependientes: En el Ayuntamiento el 6% de los adjudicatarios de contratación menor representan, por importe de adjudicación, un 20% en 2021, y un 38% en 2022, del total adjudicado en cada ejercicio. En la SM Zaragoza Vivienda los diez principales proveedores representan el 74% del importe adjudicado. La mitad de los proveedores de SM Zaragoza Deporte concentran el 74% del importe de las adjudicaciones en 2021 y el 73% en 2022.

Existe una concentración de contratos menores en unos pocos adjudicatarios, por lo que es necesario aumentar la planificación y publicidad de los anuncios de los contratos menores para corregir esta tendencia.

Ayuntamiento de Teruel y sus entes dependientes: En el Ayuntamiento, un 7% del total de proveedores representan un 34% en 2021 y un 32% en 2022 del total adjudicado.

Los 15 principales proveedores del Recinto Ferial de Teruel son adjudicatarios de hasta un 74% y un 100% en los ejercicios analizados. Respecto a la S.M Urban Teruel, se han seleccionado los 10 adjudicatarios más significativos y concentran el 74% y el 100% del total adjudicado, en cada ejercicio fiscalizado.

Esto refleja un proceso de concentración que debe corregirse o limitarse en el futuro.

Análisis específico de la concurrencia en la contratación menor. En concreto, de la publicación de anuncios de licitación y de petición de ofertas:

Aunque la publicación del anuncio de licitación en el ámbito de la contratación menor es potestativa, salvo en los contratos de servicios cuyo importe supere los 5.000€ y siempre que no se opte por la invitación a tres ofertas, esta práctica constituye un indicador relevante. Junto con el análisis del alcance de la participación de las PYMEs en la adjudicación de contratos menores, permite extraer conclusiones sobre aspectos clave de la gestión estratégica del gasto público, contemplados tanto en la normativa estatal como en la autonómica.

Ayuntamiento de Zaragoza y entidades dependiente: Salvo el Ayuntamiento de Zaragoza y el Organismo Autónomo Instituto Municipal Empleo y Fomento Empresarial, que publica todas sus licitaciones de contratación menor, el resto de las entidades se mueven en unos niveles de publicidad del anuncio de licitación muy escasos.

Respecto a la petición de ofertas, en un 22,25% del total del gasto no se solicitaron ofertas ni se publicaron anuncios de licitación.

Esta información es relativa al ejercicio 2021, al no haber dispuesto de la relativa a 2022.

Ayuntamiento de Teruel y entidades dependiente: Solo hemos dispuesto de información del ejercicio 2021, en el que se ha producido una adjudicación de contratación menor sin publicidad al anuncio de licitación.

En relación con las peticiones de ofertas, excepto Urban Teruel, el resto de los órganos de contratación mantienen unos niveles muy bajos. Un 45,73% del total del gasto no solicitaron ofertas ni publicaron anuncios de licitación.

Presencia de PYMES

La ausencia de datos sobre PYMES en la contratación menor, tanto en la Plataforma de Rendición de EELL como en la PLACSP, dificulta el análisis del impacto real de las políticas de gasto público. Sin esta información, resulta complejo determinar el nivel de apoyo que el sistema de contratación brinda al tejido productivo, un elemento esencial para garantizar la competitividad y estabilidad económica.

CONCLUSIONES

En los contratos menores debe ser una prioridad la justificación detallada de la necesidad y del presupuesto. Es necesario también incorporar medios de simplificación como la digitalización de procedimientos y la normalización de formularios, con el objeto de aumentar el acceso de posibles licitadores.

Conviene recordar que la utilización del contrato menor para importes inferiores a 5.000 € no responde al principio de economía procedimental y puede ser interpretada como una práctica administrativa ineficiente.

Se han analizado dos muestras de contratación menor de ambos Ayuntamientos. Una primera para analizar la correcta tramitación del procedimiento y una segunda para valorar la justificación, el fraccionamiento y/o la recurrencia.

Concretamente, en el Ayuntamiento de Zaragoza, el alcance de la muestra respecto al universo representa un 4%, tanto en número como en importe (294.134€ sobre 7.522.368€). En las entidades dependientes de este Ayuntamiento se ha analizado un 5% de su contratación menor en estos periodos.

En lo relativo a Teruel, los contratos menores de ambos ejercicios ascienden a 2.159.379,83€. Las muestras analizadas por la Cámara de Cuentas ascienden a 211.530,40€, un 5%. El proceso de reducción del gasto gestionado por esta vía no ha mostrado avances.

Respecto a sus entidades dependientes las muestras de la contratación menor representan por importe de adjudicación un 11% y un 4,2% del total de dicha contratación celebrada por S.M Urban Teruel e Institución Ferial de Teruel. Se aprecia una reducción muy significativa del importe adjudicado por esta vía, que hay que reconocer y valorar.

Se pueden consultar las muestras 1 y 2 de manera detallada en los anexos I y III, y II y IV del informe.

Resultados de la fiscalización de la Muestra 1:

Ayuntamiento de Zaragoza:

Las debilidades detectadas en la tramitación de la contratación menor son:

- Insuficiente justificación de necesidad.
- Lento proceso de implantación de la administración electrónica de la gestión.

- Deficiencias en la información suministrada a las bases de datos de contratación legalmente habilitadas.
- Casos de fraccionamiento, en el mismo ejercicio y recurrencia, entre varios ejercicios presupuestarios en relación con el objeto de la prestación analizada.

Ayuntamiento de Teruel:

Las incidencias más significativas son:

- Omisión de la obligación de tramitar de forma individualizada los documentos contables dentro del expediente de gasto.
- Omitir la referencia a la duración de la ejecución del contrato.
- Omitir la resolución de adjudicación.
- Ausencia de memorias valoradas o informes técnicos suficientes.
- Insuficiencia en informes de justificación de la necesidad de la contratación.

Resultados de la fiscalización de la Muestra 2:

Ayuntamiento de Zaragoza:

En todos los contratos, se ha justificado razonadamente la necesidad de realizarlos, excepto los de Zaragoza Cultural S.A., que se ha observado una motivación insuficiente.

Nº muestra	Inadecuado alcance de la motivación de la justificación de la necesidad	Riesgo de fraccionamiento (unidad funcional o vínculo operativo)	Recurrencia de la prestación varios ejercicios
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 (Todos los de SM Zaragoza Cultural, S.A.)	X		
45, 46, 47, 48, 49, 50		X	
28, 29, 30, 34, 35, 42, 43, 44, 52, 53			X

Ayuntamiento de Teruel:

De acuerdo con el cuadro siguiente, el riesgo de incumplimiento es elevado:

Nº muestra	Inadecuado alcance de la motivación de la justificación de la necesidad	Riesgo de fraccionamiento (unidad funcional o vínculo operativo)	Recurrencia de la prestación varios ejercicios
22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31	X		
23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31		X	
23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31			X

De este análisis, se puede concluir que la justificación de la necesidad no está correctamente motivada. Además, se han reconocido casos de recurrencia de prestaciones a lo largo de varios ejercicios.

Falta de planificación. Examen de contratos finalizados en 2021. Ayuntamiento de Teruel

La adjudicación reiterada mediante procedimiento menor de la misma prestación ya sea en varios ejercicios o dentro del mismo, pone de manifiesto una evidente falta de

planificación. Esta situación podría haberse evitado mediante la utilización de un procedimiento abierto, que garantizaría mayores niveles de publicidad y transparencia. Este escenario refleja un posible caso de fraccionamiento.

También se ha identificado la existencia de contratos extintos en 2021 para los cuales no se había contemplado la tramitación de un nuevo contrato.

RECOMENDACIONES

Ayuntamiento de Zaragoza y entidades dependientes

1. El actual régimen competencial en materia de contratación menor, caracterizado por una excesiva fragmentación, representa una debilidad significativa para la adecuada planificación del gasto. En este contexto, resulta imprescindible garantizar unas condiciones de gobernanza que promuevan una mayor coordinación y planificación entre las distintas unidades administrativas responsables de gestionar el gasto mediante contratos menores.

Instrumentos como 'El Observatorio de la Contratación' o 'La Comisión de Vigilancia de la Contratación', regulados en el artículo 133 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza, son ejemplos de medidas orientadas a simplificar y fortalecer este proceso. En particular, dicho artículo establece que 'La Comisión de Vigilancia de la Contratación' actúa como un órgano de control y supervisión de la actividad contractual de la administración municipal, asegurando la aplicación efectiva de los principios de publicidad, libre concurrencia, objetividad, transparencia y eficacia en la contratación pública.

2. Se comprueba que los esfuerzos realizados para optimizar la gestión de la contratación menor están logrando contener los porcentajes de su utilización en comparación con el procedimiento ordinario. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en la mejora de la planificación desde dos perspectivas: por un lado, evitar la acumulación de prestaciones similares que puedan superar los umbrales establecidos en el artículo 118 de la LCSP, ya sea dentro de un mismo ejercicio (fraccionamiento) o a lo largo de varios ejercicios (recurrencia). En este sentido, resulta especialmente relevante abordar los numerosos casos de fraccionamiento identificados.
3. Es necesario reforzar la motivación en la justificación de la necesidad de la contratación menor, que debe responder a circunstancias excepcionales contempladas

en la normativa específica de las entidades fiscalizadas. Este aspecto constituye un elemento clave para justificar un gasto, especialmente en aquellos tramitados mediante procedimientos menores.

4. Se sugiere intensificar los esfuerzos para fomentar una mayor concurrencia, no solo mediante un incremento en los niveles de publicidad de los anuncios de licitación de los contratos menores, aunque no sea obligatorio, sino también facilitando una búsqueda más amplia y proactiva de posibles licitadores. Tal y como se ha constatado en el informe, existe un amplio margen de mejora en ambos aspectos, lo que contribuiría directamente al cumplimiento de los principios fundamentales de la contratación pública.
5. Se sugiere aumentar el número de solicitudes de oferta en aquellos casos en los que no se opte por la publicación del anuncio de licitación, realizando un esfuerzo adicional en la búsqueda de alternativas en el mercado, siempre que las circunstancias lo permitan.
6. Se ha constatado que, a partir de 2022, la información proporcionada en la Plataforma de Rendición de las Entidades Locales (EELL) dejó de incluir dos columnas que figuraban hasta 2021: 'Anuncio de licitación' y 'Ofertas recibidas'. No se ha identificado ninguna justificación para la supresión de esta información, por lo que sería recomendable restablecer su publicación en el futuro.

Ayuntamiento de Teruel y entidades dependientes

7. Los elevados porcentajes de contratación menor en esta entidad y sus organismos dependientes son motivo de preocupación. Es imprescindible adoptar de forma inmediata medidas para reducir el gasto gestionado mediante este procedimiento, así como implementar una planificación más eficiente, considerando que, a la luz de las conclusiones de este informe, resulta cuestionable la existencia de una planificación adecuada.

Una buena planificación evitaría, no solo los casos de fraccionamiento y de recurrencia en la misma prestación durante varios ejercicios o en el mismo ejercicio presupuestario, por encima de los umbrales de la contratación menor, sino también la necesidad de utilizar los expedientes excepcionales como el Reconocimiento Extrajudicial de Crédito (o la revisión de oficio de actos administrativos nulos, para evitar el procedimiento del enriquecimiento injusto de la Administración).

8. La ausencia de publicidad en los procedimientos es significativa en las entidades dependientes del Ayuntamiento de Teruel y esta circunstancia compromete cualquier esfuerzo por garantizar una mínima concurrencia, también en el ámbito de la contratación menor, incumpliendo así principios esenciales de la contratación pública como los de concurrencia, eficiencia o economía en la gestión de los fondos públicos.
9. Debe aumentarse la solicitud de al menos tres ofertas en aquellos casos en los que no se opte por la publicación del anuncio de licitación. Esto requiere un esfuerzo en la búsqueda activa de proveedores en el mercado, siempre que las circunstancias lo permitan, con el objetivo de garantizar una mayor concurrencia y transparencia en los procedimientos.
10. A partir de 2022, no se dispone de información sobre la publicación del anuncio de licitación ni sobre el número de ofertas solicitadas, sin que se haya aportado una justificación que explique esta ausencia.
11. Se ha detectado un incumplimiento de la normativa reguladora de la contratación menor aprobada por el Ayuntamiento, recogida en el Decreto 898/2021. Esta situación, que afecta tanto al propio Ayuntamiento como a sus entidades dependientes, deberá ser corregida en el futuro. Las irregularidades identificadas son relevantes debido a su trascendencia e impacto y que tienen como principales motivos:
 - a. Falta de justificación de la necesidad de los contratos.
 - b. Falta de información mínima exigida en las Providencias de inicio de la contratación menor.
 - c. Omisiones de la memoria valorada o informe técnico con las cuestiones esenciales para el seguimiento y cumplimiento del contrato a satisfacción de la Administración.
 - d. Resolución de aprobación del gasto.