



BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

Número 310
Año XXXIII
Legislatura VIII
19 de febrero de 2015

Sumario

12. CAMARA DE CUENTAS 12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento
de Zaragoza correspondiente al ejercicio eco-
nómico de 2011 25952

12. CÁMARA DE CUENTAS

12.2 OTROS INFORMES

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio económico de 2011.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 4 de febrero de 2015, ha conocido el Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio económico de 2011, remitido a estas Cortes por la Cámara de Cuentas, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.2. de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 24 de septiembre de 2014, sobre las relaciones de las Cortes de Aragón con la Cámara de Cuentas de Aragón, ha acordado su remisión a la Mesa de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, a los efectos señalados en este precepto.

Se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Zaragoza, 4 de febrero de 2015.

El Presidente de las Cortes
JOSÉ ÁNGEL BIEL RIVERA

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Ejercicio 2011

TOMO I

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de su función fiscalizadora, y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 11/2009, de 30 diciembre, en su reunión del 26 de enero de 2015 ha adoptado el siguiente Acuerdo.

Primero.— Aprobar definitivamente, previa deliberación, debate y votación del Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 presentado por D. Luis Rufas de Benito .

Segundo.— Remitir el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 a las Cortes de Aragón para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento.

Tercero.— Remitir el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 a la entidad fiscalizada.

Cuarto.— Remitir el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 al Gobierno de Aragón, a los efectos previstos en el artículo 114.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Quinto.— Remitir el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 al Tribunal de Cuentas.

Sexto.— Publicar el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* y en el «Portal de la Cámara de Cuentas de Aragón».

Índice

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

I.1. INTRODUCCIÓN

- I.1.1. Iniciativa de la fiscalización
- I.1.2. Marco normativo
- I.1.3. Objetivos generales
- I.1.4. Ámbito subjetivo
- I.1.5. Ámbito temporal
- I.1.6. Alcance
- I.1.7. Limitaciones al alcance

I.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- I.2.1. Sobre la imagen fiel de los estados financieros
- I.2.2. Conclusiones sobre la actividad contractual
- I.2.3. Conclusiones sobre la actividad subvencional
- I.2.4. Conclusiones sobre la morosidad
- I.2.5. Recomendaciones

I.3. TRÁMITE DE AUDIENCIA

II. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

II.2. BALANCE DE SITUACIÓN

- II.2.1. Inmovilizado no financiero
- II.2.2. Inversiones financieras permanentes
- II.2.3. Deudores
- II.2.4. Tesorería
- II.2.5. Fondos Propios
- II.2.6. Endeudamiento
- II.2.7. Acreedores

II.3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL

II.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- II.4.1. Presupuesto inicial
- II.4.2. Modificaciones de crédito
- II.4.3. Liquidación del presupuesto de gastos (clasificación económica)
- II.4.4. Liquidación del presupuesto gastos (clasificación funcional)
- II.4.5. Liquidación del presupuesto de ingresos
- II.4.6. Resultado presupuestario

II.5. CORREDOR VERDE OLIVER-VALDEFIERRO

- II.5.1. Introducción
- II.5.2. Derechos por la sustitución del exceso de aprovechamiento en Arco Sur
- II.5.3. Análisis de la ejecución de las obras del Corredor Verde
- II.5.4. Contabilización de la ejecución de las obras y la financiación

II.6. TRANVÍA DE ZARAGOZA

- II.6.1. Antecedentes
- II.6.2. Situación y coste de la infraestructura del tranvía.
- II.6.3. Condiciones económicas de la concesión.
- II.6.4. Contabilización de la operación del Tranvía por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.
- II.6.5. Criterio de la Cámara para la contabilización de la operación del Tranvía
- II.6.6. Valoración contable

III. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

III.1. BALANCE DE SITUACIÓN

- III.1.1. Activo
- III.1.2. Pasivo

III.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- III.2.1. Liquidación del presupuesto de gastos
- III.2.2. Liquidación del presupuesto de ingresos

IV. REMANENTE DE TESORERÍA

V. ACTIVIDAD CONTRACTUAL

- V.1. Metodología, objetivos y alcance de la fiscalización.
- V.2. Contratos adjudicados en el ejercicio
- V.3. De la calificación jurídica de los contratos.
- V.4. De la obligación de comunicación y publicación.

V.5. Incidencias posteriores a la ejecución

V.5.1. Perfil de contratante

V.6. Fiscalización de la actividad contractual sujeta a la LCSP.

V.7. Resultado de la actividad de fiscalización de los contratos

V.7.1. Incidencias en las actuaciones preparatorias de los contratos

V.7.2. Incidencias en los expedientes de contratación

V.7.3. Incidencias en los procedimientos de adjudicación

V.7.4. Incidencias en la ejecución de los contratos

V.7.5. Incidencias contables

VI. ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

VI.1. INTRODUCCIÓN

VI.1.1. Ayuntamiento de Zaragoza

VI.1.2. Organismos Autónomos

VI.1.3. Sociedades mercantiles

VI.2. SUBVENCIONES EN CONCURRENCIA COMPETITIVA.

VI.2.1. Ayuntamiento de Zaragoza

VI.2.2. Sociedad municipal Zaragoza Vivienda, SL

VI.3. SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA.

VI.3.1. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas no previstas nominativamente en el presupuesto.

VI.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

VI.3.3. Organismo Autónomo Zaragoza Turismo. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

VI.3.4. Zaragoza Cultural, SA

VII. ANÁLISIS DE LA MOROSIDAD

VII.1. Ayuntamiento de Zaragoza

VII.2. Organismos Autónomos

VII.3. Sociedades mercantiles

VII.3.1. Empresas de capital íntegramente municipal

VII.3.2. Empresas de capital mayoritariamente municipal

Siglas y abreviaturas

Art.	Artículo
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CAA	Comunidad Autónoma de Aragón
CCA	Cámara de Cuentas de Aragón
CDM	Centro Deportivo Municipal
CINIIF	Comité de Interpretaciones de Normas Internacionales de Información Financiera
DRN	Derechos reconocidos netos
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
ICAL	Instrucciones de contabilidad de la Administración Local
IFAC	International Federation of Accountants / Federación Internacional de Contadores
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública

LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
OA/OOAA	Organismo Autónomo/Organismos Autónomos
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PEF	Plan Económico Financiero
PERI	Plan especial de reforma interior
PGCL	Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local.
PPD	Pago por disponibilidad
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PPU	Pago por usuario
RD 500/90	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.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre
RGLCSP	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
RGLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
RPT	Relación de puestos de trabajo
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio
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	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
ZAV	Zaragoza Alta Velocidad 2002 S.A.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

I.1. INTRODUCCIÓN

I.1.1. Iniciativa de la fiscalización

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en el ejercicio de su función fiscalizadora, y sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas, incumbe a la Cámara de Cuentas el examen, comprobación y fiscalización de las cuentas de los entes integrantes del sector público de Aragón.

En dicho sector público el artículo 2 de la mencionada Ley incluye a las Entidades locales de Aragón y sus organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que participen, directa o indirectamente, mayoritariamente en su capital, en su dotación fundacional o en la constitución de sus recursos propios, o financien mayoritariamente sus actividades, o tengan capacidad de nombramiento de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o control.

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón en su sesión del 22 de diciembre de 2011, aprobó el Programa Anual de Fiscalización para el año 2012 en el que se incluye, entre otros, la fiscalización de determinados aspectos económico-financieros del Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio 2011.

I.1.2. Marco normativo

Legislación estatal

- Constitución Española, 1978.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

- 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.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla en materia de Presupuestos, el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.
- 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 el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Orden EHA 4041/2004, de 23 de noviembre por la que se aprueba la Instrucción del Modelo normal de Contabilidad Local.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (vigente hasta 16 de diciembre de 2011).
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (vigente a partir del 17 de diciembre).

Legislación autonómica

- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.
- Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.
- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón
- Acuerdo de 17 de diciembre de 2010, de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento 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.

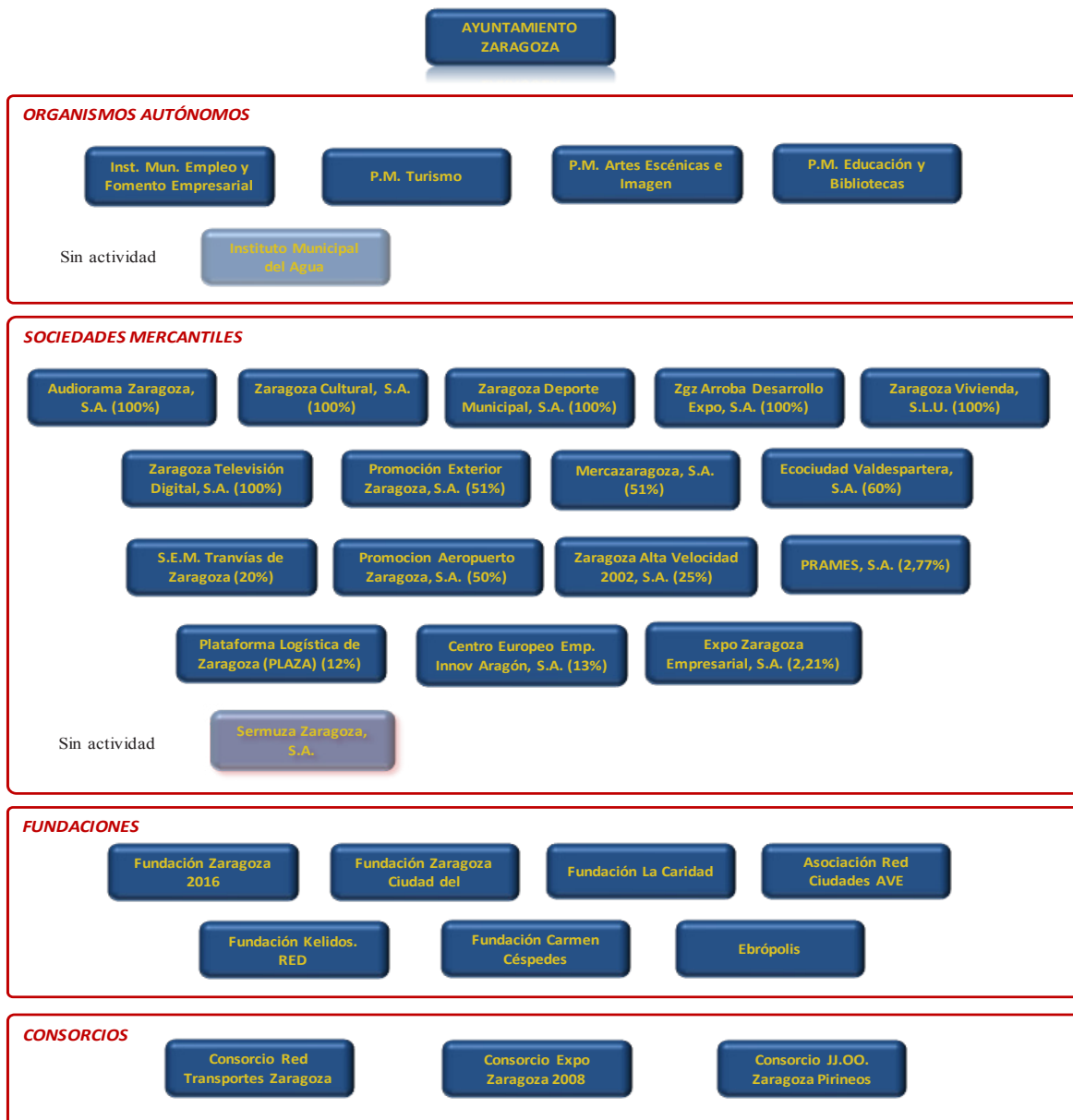
I.1.3. Objetivos generales

Según lo recogido en el Programa anual de fiscalización del ejercicio 2012, la fiscalización realizada ha tenido como objetivos generales los siguientes:

1. Comprobación de que los estados financieros del Ayuntamiento y sus entidades representan adecuadamente, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.
2. Elaboración del estado de Remanente de Tesorería y cumplimiento de la normativa que le afecte.
3. Análisis de los procedimientos de contratación en alguna de sus fases, con selección de expedientes concretos.
4. Análisis general de las diversas líneas de subvención, con selección de expedientes concretos.
5. Comprobación del cumplimiento de la Ley 3/2004 de 24 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y disposiciones concordantes.

I.1.4. Ámbito subjetivo

Según los datos suministrados y la información disponible, la organización institucional del Ayuntamiento de Zaragoza está compuesta por cinco organismos autónomos, diecisiete sociedades mercantiles, siete fundaciones y tres consorcios tal como refleja el siguiente cuadro:



De la estructura anterior, únicamente forman parte de la Cuenta General, además de la Cuenta del propio Ayuntamiento, los cuatro organismos autónomos con actividad y las sociedades dependientes al 100%; a ella se incorporan las sociedades con participación mayoritaria (superior al 50%). Excluyendo los entes sin actividad, las entidades sujetas a fiscalización en el presente informe son las siguientes:

A. Ayuntamiento de Zaragoza

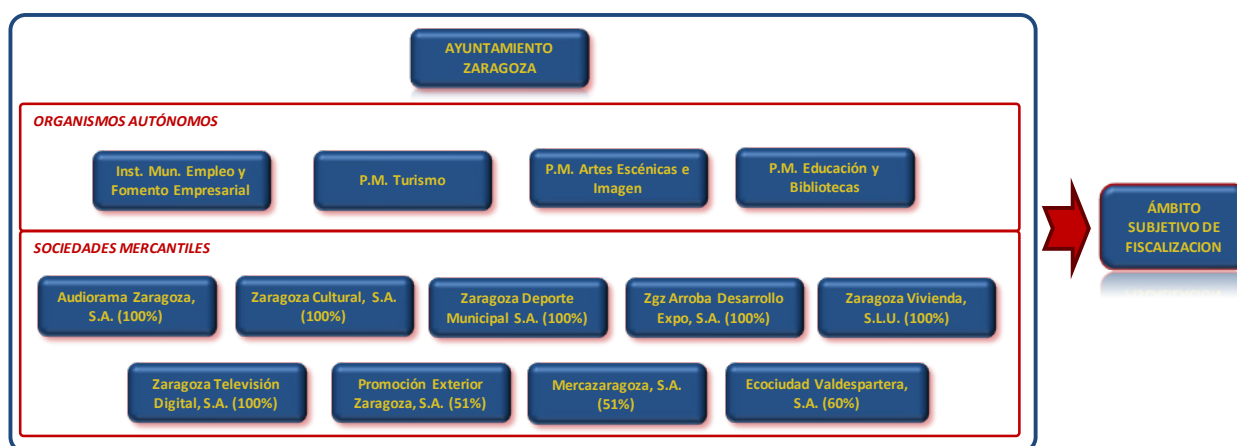
B. Organismos autónomos (4):

- Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial,
- Patrimonio Municipal de Turismo,
- Patrimonio Municipal de Artes Escénicas e Imagen,
- Patrimonio Municipal de Educación y Bibliotecas.

C. Sociedades Mercantiles con participación mayoritaria (9):

- Auditorama Zaragoza, S.A.
- Zaragoza Cultural, S.A.
- Zaragoza Deporte Municipal, S.A.
- Zaragoza Arroba Desarrollo Expo, S.A.
- Zaragoza Vivienda, S.L.U.
- Zaragoza Televisión Digital, S.A.
- Promoción Exterior Zaragoza, S.A.
- Mercazaragoza, S.A.
- Ecociudad Valdespartera, S.A.

El resto de sociedades, fundaciones y consorcios, no han sido objeto de una fiscalización individualizada, salvo en aquellas transacciones que se han realizado con las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de fiscalización.



I.1.5. Ámbito temporal

El ejercicio objeto de fiscalización es el 2011. No obstante, los trabajos de fiscalización se han extendido a ejercicios anteriores y posteriores al 2011, con el fin de detectar:

– Situaciones correspondientes a ejercicios anteriores al 2011 que han tenido reflejo en los estados financieros a 31 de diciembre de 2011.

– Situaciones acaecidas con posterioridad a 31 de diciembre de 2011 que han proporcionado una evidencia adicional con respecto a condiciones que ya existían a dicha fecha.

– Situaciones que han evidenciado condiciones que no existían a 31 de diciembre de 2011, pero que por su importancia han de ser puestas de manifiesto en el informe de fiscalización para evitar una interpretación errónea o incompleta.

I.1.6. Alcance

Conjugando los objetivos generales (apartado I.1.3.) y el ámbito subjetivo de fiscalización (apartado I.1.4.), referido al ejercicio 2011 (apartado I.1.5.) se delimita el alcance de la fiscalización realizada en cada uno de los entes.

Objetivo general		Ámbito Subjetivo
1	Comprobación de que los estados financieros del Ayuntamiento y sus entidades representan adecuadamente, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación	Ayuntamiento de Zaragoza Organismos Autónomos
2	Elaboración del estado de Remanente de Tesorería y cumplimiento de la normativa que le afecte	Ayuntamiento de Zaragoza Organismos Autónomos
3	Análisis de los procedimientos de contratación en alguna de sus fases, con selección de expedientes concretos	Ayuntamiento de Zaragoza Organismos Autónomos Sociedades Mercantiles (>50%)
4	Análisis general de las diversas líneas de subvención, con selección de expedientes concretos	Ayuntamiento de Zaragoza Organismos Autónomos Sociedades Mercantiles (>50%)
5	Comprobación del cumplimiento de la Ley 3/2004 de 24 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y disposiciones concordantes	Ayuntamiento de Zaragoza Organismos Autónomos Sociedades Mercantiles (>50%)

En las sociedades mercantiles no se ha realizado un análisis del remanente de tesorería ya que este estado financiero no se elabora en las entidades sujetas al plan contable privado; la Cámara de Cuentas no ha realizado la auditoría financiera de las mismas que ha sido realizada, en su caso, en los respectivos informes de auditoría privada.

I.1.7. Limitaciones al alcance

1. No existe inventario contable del inmovilizado no financiero, cuyo saldo a 31 de diciembre de 2011 es de 1.743.676.242 euros. El conocimiento de la composición y valoración del Patrimonio así como de los elementos que integran el inmovilizado, queda afectado por lo señalado, condicionando la representatividad de la situación económico-financiera reflejada en el balance, y limitando el alcance de los procedimientos de fiscalización a realizar por la Cámara de Cuentas de Aragón.

Especialmente significativa es esta limitación al alcance si se tiene en cuenta que, de la fiscalización realizada, se ha puesto de manifiesto la existencia de numerosas operaciones patrimoniales con terrenos propiedad del Ayuntamiento, tales como aportaciones no dinerarias al capital de sociedades y pagos por obras recibidas mediante aportaciones de terrenos.

Todas esas operaciones al no ser imputadas al presupuesto, ni anotadas en un inexistente inventario contable, no tienen reflejo alguno en el sistema contable municipal, por lo que no se puede conocer cuántas operaciones de este tenor han sido realizadas por el Ayuntamiento y por tanto no han podido ser objeto de fiscalización por la Cámara de Cuentas.

2. De la circularización a acreedores representativos del 76% del saldo total y del 92% del volumen de operaciones presupuestarias de los capítulos 2 y 6 de gastos, en 38 de las 44 contestaciones recibidas, se han constatado diferencias entre los saldos confirmados y los reflejados en la contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, sin que este haya podido conciliar las diferencias.

3. Durante el ejercicio 2011 no existió un registro único de facturas, ni un plan de disposición de fondos, siendo ambos legalmente obligatorios.

4. Las partidas de pagos y cobros pendientes de aplicación ascienden a 31 de diciembre de 2011 a 660.246 y 17.995.021 euros respectivamente.

Del importe anterior de cobros pendientes de aplicación, el Ayuntamiento de Zaragoza no identificó durante los trabajos de campo llevados a cabo por la Cámara de Cuentas el origen ni destino de un montante de 10.773.370 euros. En fase de alegaciones se ha aportado una relación Excel con más de 45.000 registros, donde se identi-

can el origen de 7.136.377 euros, cuya validez no ha podido ser evidenciada por la Cámara de Cuentas, ya que supondría reabrir las tareas de fiscalización.

5. De la circularización a las entidades financieras se ha constatado la existencia de 23 cuentas corrientes, con 9 entidades financieras distintas, sin reflejo en los estados financieros. Este hecho impide a la Cámara de Cuentas pronunciarse sobre la fiabilidad de los saldos de tesorería a 31 de diciembre de 2011.

6. El Ayuntamiento de Zaragoza desconoce el origen de las operaciones que han generado el saldo deudor de 1.952.328 euros reflejado en la cuenta «442-Deudores servicio de recaudación». Este hecho supone una limitación al alcance a los trabajos de fiscalización por lo que no se puede emitir opinión sobre este saldo.

I.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.2.1. Sobre la imagen fiel de los estados financieros

En opinión de la Cámara de Cuentas de Aragón, debido al efecto muy significativo de las salvedades que se enumeran a continuación, la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 no expresa la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del Ayuntamiento de Zaragoza a 31 de diciembre de 2011, ni de los resultados de sus operaciones, ni de la liquidación de sus presupuestos correspondientes al ejercicio anual 2011, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación y, en particular, de los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Asimismo, debido a la gran importancia de las limitaciones al alcance de la auditoría, descritas en el apartado I.1.7, no se puede garantizar que se hayan detectado la totalidad de las irregularidades de que pueda adolecer la Cuenta General.

1. Inversiones destinadas al uso general (apartado II.2.1.1)

El saldo en este epígrafe del balance de situación al 31 de diciembre debería reflejar únicamente aquellos elementos que estén en construcción y pendientes de entrar en funcionamiento.

El Ayuntamiento de Zaragoza no ha recogido en la contabilidad las bajas como activos inmovilizados de los bienes entregados al uso general durante el ejercicio, con independencia del año en que se hayan ejecutado, ni los entregados en ejercicios anteriores que aún figuran en el balance, como resulta preceptivo, circunstancia que la entidad reconoce en las alegaciones.

Aun con la limitación de la carencia de inventario, que impide verificar la razonabilidad del saldo contable del inmovilizado del balance de situación, de lo anterior es posible concluir que los fondos propios (Patrimonio) y el epígrafe de inversiones destinadas al uso general del balance del Ayuntamiento de Zaragoza se encuentran sobrevalorados en una cuantía que no es posible determinar por la Cámara de Cuentas. El Ayuntamiento de Zaragoza debería revisar y depurar los activos registrados en este epígrafe del balance y regularizar el saldo de esta cuenta, contabilizando las bajas que procedan de las inversiones entregadas al uso general y la correlativa disminución del patrimonio de la entidad.

2. Inversiones financieras permanente (apartado II.2.2.)

(Apartado II.2.2.1). El valor de la cartera de inversiones financieras del Ayuntamiento de Zaragoza en el capital de sociedades mercantiles, que refleja un valor en libros a 31 de diciembre de 2011 de 42.968.285 euros, se encuentra sobrevalorada en 22.741.367 euros, al no haberse realizado las oportunas correcciones valorativas.

(Apartado II.2.2.1.A). El Ayuntamiento de Zaragoza no ha contabilizado el compromiso de aportación de capital para compensación de pérdidas a la sociedad Promoción del Aeropuerto de Zaragoza S.A. En consecuencia, el remanente de tesorería, el resultado presupuestario del ejercicio y el resultado económico patrimonial se encuentran sobrevalorados y el saldo de acreedores infravalorado en 3.500.000 euros.

(Apartado II.2.2.1.B). Derivado de la negativa situación económico patrimonial de la sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2022 S.A, el Ayuntamiento de Zaragoza debió haber provisionado con cargo al resultado del ejercicio un importe de 21.130.908 euros, para cubrir, hasta el porcentaje de su participación, el patrimonio negativo de ZAV.

3. Derechos pendientes de cobro por enajenaciones de terrenos (apartado II.2.3.1.A.1)

El Ayuntamiento de Zaragoza tiene reconocidos derechos pendientes de cobro por ventas de terrenos que no han sido perfeccionadas y por lo tanto no se ha producido la efectiva transmisión de la propiedad de las mismas

(no existe escritura de compraventa) por importe de 47.224.750 euros. Deberían anularse los derechos registrados por la contabilización de las respectivas operaciones de venta.

Asimismo se han detectado operaciones de venta de terrenos que se han realizado en el ejercicio 2012 cuya contabilización se ha producido en el ejercicio 2011 por 3.974.353 euros.

El IVA asociado a estas operaciones no ha sido cobrado por el Ayuntamiento de Zaragoza por lo que figuran unos saldos deudores de 8.912.941 euros asociados a las operaciones anteriores.

4. Aplazamientos y fraccionamientos (apartado II.2.3.1.C)

Se han detectado concesiones de aplazamientos y fraccionamientos sobre derechos pendientes de cobro por 1.400.219 euros que no han sido contabilizados por el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que figuran indebidamente como deudores presupuestarios pendientes de cobro.

5. Provisión para insolvencias (apartado II.2.3.3)

Del análisis de la antigüedad y cobrabilidad de los saldos pendientes de cobro, se ha puesto de manifiesto que la provisión para insolvencias está infravalorada en 64.051.498 euros.

6. Tesorería (apartado II.2.4.1.)

Existen 23 cuentas bancarias con un saldo total de 544.961 euros sin contabilizar.

7. Gastos por adquisición de bienes corrientes y servicios e inversiones reales (apartados II.4.3.2 y II.4.3.3)

No se han imputado al presupuesto de gastos obligaciones correspondientes a bienes, servicios y obras (capítulos 2 y 6) devengados o recibidos por el Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2011 y anteriores, por importe de 158.118.082 euros (128.917.044 corresponden a gastos devengados en el ejercicio 2011, y 29.201.038 euros a los ejercicios 2010 y anteriores).

De los 158.118.082 euros, 21.121.737 euros son gastos devengados por servicios y bienes recibidos con anterioridad a 31 de diciembre de 2011 que no han sido objeto de contabilización alguna. El resto se han contabilizado en las cuentas «413-Acreedores por operaciones pendientes de imputar al presupuesto» y «411-Acreedores por gastos devengados» por 128.584.677 y 8.411.668 euros respectivamente.

8. Acreedores (apartado II.2.7.)

En 38 de las 44 cartas recibidas de la circularización a los acreedores del Ayuntamiento de Zaragoza, existen diferencias entre los saldos confirmados y los reflejados en la contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, sin que este haya podido aclarar el motivo de tales diferencias:

- 11 acreedores han reconocido una deuda menor con el Ayuntamiento de Zaragoza que la reflejada en la contabilidad, ascendiendo esta diferencia a 3.745.279 euros.
- 27 acreedores han confirmado un mayor saldo pendiente de pago por parte del Ayuntamiento de Zaragoza que el reflejado en la contabilidad, ascendiendo esta diferencia a 36.923.414 euros.

9. Deuda por la construcción de la depuradora por UTEDEZA (apartado II.2.7.2.A.2)

El Ayuntamiento de Zaragoza no tiene registrada en sus estados financieros la deuda con entidades financieras correspondientes a la financiación de la construcción de la estación depuradora de aguas residuales del Barrio de la Cartuja Baja que asciende a 15.440.308 euros, correspondiendo 10.522.402 euros a corto plazo y 4.912.906 euros a largo plazo.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha formalizado aplazamientos de pago por las cuotas del canon C2 de mantenimiento y explotación de la depuradora de aguas residuales del Barrio de la Cartuja Baja, por importe de 9.084.601 euros (contabilizados en la cuenta 411-Acreedores por gastos devengados), contraviniendo la normativa vigente que prohíbe expresamente el pago aplazado (Ley 15/2010, de 15 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).

10. Cuota de seguridad social del mes de diciembre (apartado II.4.3.1.A.)

La imputación al presupuesto y la contabilización del gasto por seguridad social a cargo de empleador del mes de diciembre de 2011 se han realizado de forma incorrecta, existiendo obligaciones no contabilizadas por 2.136.549 euros.

11. Obras del Corredor Verde (apartado II.5.)

Desde el ejercicio 2011 el Ayuntamiento de Zaragoza no mantiene ni realiza apunte contable alguno, relativo a los gastos que están generando las obras de construcción del llamado Corredor Verde. De los trabajos de fiscalización se han detectado certificaciones de obra relativas a las obras del Corredor Verde por 6.723.401 euros devengados en el ejercicio 2011, que no han sido objeto de contabilización.

Asimismo, en relación con el contrato del proyecto de urbanización del Corredor Verde Oliver- Valdefierro, Fase I, se ha puesto de manifiesto:

— La inejecución de una parte del contrato significativa y de objeto separable al del resto de las obras de urbanización del corredor (el capítulo de la separata del proyecto correspondiente a la adecuación del espacio interior túnel de Soldevilla cuyo precio de ejecución por contrata ascendía a 1.319.864 euros sin IVA) sin haberse tramitado el correspondiente expediente administrativo de modificación y sin haberse minorado el precio del contrato, que se ha liquidado con un incremento del precio original del 9 % (822.357 euros sin IVA) pese a no haberse ejecutado las obras previstas en el túnel mencionado. Sin considerar esta partida no ejecutada, la desviación del precio del contrato en las partidas realmente realizadas del proyecto inicial ascendió a 1.651.111 euros sin IVA, lo que representa un incremento del 20% del precio original.

— La existencia de nuevas unidades de obra, sin que el Ayuntamiento haya tramitado un modificado conforme a la Ley de Contratos.

Respecto de los ingresos asociados a esta operación, correspondientes a la sustitución en metálico de parte de las cesiones obligatorias derivadas del convenio formalizado en el ejercicio 2002 con la Junta de Compensación, descontando los cobros realizados, los derechos pendientes de cobro deberían ascender a 19.087.790 euros frente a los 2.327.550 euros registrados.

12. Obras del Tranvía de Zaragoza (apartado II.6.)

El Ayuntamiento de Zaragoza no tiene registrado activo alguno relativo a las obras del Tranvía de Zaragoza. Según el grado de avance reflejado en las cuentas anuales auditadas de la Sociedad de Economía Mixta Tranvía de Zaragoza (participada en un 20% por el Ayuntamiento de Zaragoza), encargada de su construcción y explotación, el coste real de las obras finalizadas y de las en curso a 31 de diciembre de 2011 asciende a 225.179.449 euros.

Según los datos del plan económico financiero, y de las condiciones reguladas en el contrato, los compromisos firmes de pago adquiridos por el Ayuntamiento para la financiación del tranvía superan el coste total de las obras.

Descontando los pagos realizados hasta el 31 de diciembre de 2011 por parte del Ayuntamiento que ascienden a 27.232.549 euros, y las obligaciones pendientes de pago contabilizadas con la SEM Tranvías de Zaragoza por 16.859.595 euros, resulta una deuda no reconocida por el Ayuntamiento de Zaragoza de 181.087.305 euros.

Convendría que el Ayuntamiento de Zaragoza, aún sin ser obligatorio, diera de alta en su inmovilizado las obras de la infraestructura del Tranvía por un total de 225.179.449 euros, y aflorara un pasivo pendiente de pago de 181.087.305 euros. La diferencia de 44.092.144 euros, entre ambos importes, se corresponde con los importes contabilizados pendientes de pago o pagados por el Ayuntamiento de Zaragoza como subvenciones de capital y gastos corrientes, que deberían haberse activado y no contabilizado como un gasto del ejercicio

13. IVA por las operaciones de permuta para la construcción del edificio de la Policía Local (apartado II.4.3.3.)

Se ha obtenido evidencia de la existencia de un pago, por parte de la UTE al Ayuntamiento de Zaragoza, por importe de 4.239.421 euros, mediante cheque bancario de 26 de marzo de 2010. Así mismo consta un pago del Ayuntamiento de Zaragoza a la UTE por importe de 4.239.421 euros, realizado el día 21 de marzo de 2011.

En estas operaciones se detectan las siguientes incidencias en cuanto al pago del IVA repercutido entre las partes:

— La UTE pagó al Ayuntamiento de Zaragoza 4.239.421 euros en vez del importe del IVA repercutido en factura de 4.290.143 euros, quedando pendiente de pago a 31 de diciembre de 2011 un importe de 50.722 euros.

— El Ayuntamiento de Zaragoza pagó a la UTE el importe de 4.239.421 euros de IVA repercutido con un retraso de un año, incumpliendo el plazo máximo de sesenta días marcado por el art. 200.4 de la LCSP; a su vez, las partes habían pactado un plazo de pago de cinco meses, en contra de lo dispuesto en el citado art. 200.4 de la LCSP, que tampoco fue respetado.

— El Ayuntamiento de Zaragoza en documento fechado el 19 de marzo de 2010, firmado por el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen interior, asume un pago de 110.000 euros, para resarcir a la UTE, por unos gas-

tos asociados a esta operación que no resultan justificados. En opinión de la Cámara de Cuentas el pago al Ayuntamiento de Zaragoza de un IVA repercutido no da lugar a ningún resarcimiento.

14. Incorrecta imputación de los gastos de personal en la clasificación funcional (II.4.4.)

La clasificación funcional del Ayuntamiento de Zaragoza, es incorrecta ya que los gastos de personal que en el ejercicio 2011 han ascendido a 238.259.807 euros (el 36% del total de las obligaciones reconocidas netas), se han imputado en su práctica totalidad al área de gasto 9 de actuaciones de carácter general por un total de 235.425.957 euros.

15. Imputación presupuestaria del plan de pago a proveedores (apartado II.4.5.6)

El Ayuntamiento de Zaragoza no ha registrado como ingreso presupuestario la totalidad del préstamo recibido por el plan de pago a proveedores, aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio. Sólo se ha reconocido como ingreso presupuestario el importe que sirvió para pagar obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto; a tal efecto, se realizó una modificación presupuestaria mediante generación de crédito por importe 3.127.753 euros; de este modo, la Entidad no ha reconocido como ingreso presupuestario 45.130.498 euros que corresponden al pago de obligaciones que ya estaban reconocidas y pendientes de pago.

16. Impacto de los ajustes sobre las principales magnitudes.

— Remanente de tesorería (apartado IV)

El remanente de tesorería calculado según las Reglas 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes detectados por la Cámara de Cuentas resultaría negativo por 132.599.109 euros, frente a los 7.062.348 euros negativos registrados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Este remanente de tesorería se ve condicionado por el hecho de que se han detectado obligaciones no imputadas al presupuesto que metodológicamente se han contabilizado o ajustado por la Cámara en la cuenta 413-Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto elevando el saldo de la misma hasta los 163.754.630 euros.

Adicionalmente a lo anterior, los préstamos formalizados en el ejercicio 2011 por 48.258.250 euros del plan de pago a proveedores (apartado II.2.6.1), aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, han supuesto en la práctica una conversión de deuda comercial en deuda financiera. Resultado de ello es que el remanente de tesorería se ha visto mejorado en dicho importe.

De considerar todas las operaciones anteriores, el remanente de tesorería hubiera sido negativo por importe de 344.611.989 euros..

— Resultado presupuestario (apartado II.4.6.)

El resultado presupuestario calculado según las Reglas 78, 79 y 80 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes detectados por la Cámara de Cuentas, asciende a 14.023.983 euros, frente a los 25.731.943 negativos registrados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Adicionalmente a lo anterior:

* Se han detectado obligaciones no imputadas al presupuesto que metodológicamente se han contabilizado o ajustado por la Cámara de Cuentas en la cuenta 413-Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto elevando el saldo de la misma hasta los 163.754.630 euros.

* Los préstamos formalizados en el ejercicio 2011 por 48.258.250 euros del plan de pago a proveedores (apartado II.2.6.1), aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, han supuesto en la práctica una conversión de deuda comercial en deuda financiera. Resultado de ello es que el resultado presupuestario se ha visto mejorado en dicho importe.

Por tanto, de haberse considerado estas operaciones, cuyo cómputo la ICAL no prevé, el resultado presupuestario del ejercicio hubiera sido negativo por importe de 149.730.647 euros.

— Resultado económico patrimonial (apartado II.3.)

De las actuaciones de fiscalización practicadas, procede realizar los ajustes contables que se indican en el presente informe, lo que supone un mayor desahorro de 141.789.017 euros, elevando la cifra de esta magnitud a un desahorro total de 225.591.599 euros frente a los 83.802.582 euros negativos (desahorro) registrados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

— Pasivos.

El pasivo total o compromisos de pago frente a terceros del Ayuntamiento de Zaragoza según el balance de situación incluido en la Cuenta General del ejercicio 2011 asciende a 1.244.736.766 euros.

De los trabajos de fiscalización, se ha detectado que esta cifra está infravalorada en al menos 244.411.806 euros, tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Sociedad Promoción Aeropuerto Zaragoza	3.500.000	II.2.2.1.A
Riesgos Zaragoza Alta Velocidad	21.130.908	II.2.2.1.B
Obligaciones por gastos no contabilizados (cap II y VI)	21.121.737	II.4.3.2 y II.4.3.3
Componente C1 UTEDEZA	15.435.308	II.2.7.2.A.2
Cuota diciembre seguridad social	2.136.548	II.4.3.1.A
Obras del Tranvía	181.087.305	II.6
Total	244.411.806	

Tanto en el Resultado económico patrimonial como en el cálculo de los pasivos se han tenido en cuenta los ajustes recomendados por la Cámara de Cuentas en relación con la contabilización de las obras del tranvía de Zaragoza.

I.2.2. Conclusiones sobre la actividad contractual

17. Las obligaciones formales de suministro de información de la actividad contractual a la Cámara de Cuentas, según lo previsto en el artículo 29 de la LCSP y artículos 22.5 y 28.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón desarrollado por la Instrucción 1/2012, relativa a la remisión de la relación anual certificada de la totalidad de los contratos celebrados por cada órgano de contratación así como de los extractos regulados en dicho artículo 29, no ha sido completa en el Organismo Autónomo de Educación y Bibliotecas ni en las sociedades Zaragoza Vivienda S.L.U. y Zaragoza Deporte Municipal S.A., afectando tanto a los contratos adjudicados en el 2011 como en el supuesto de circunstancias posteriores a la ejecución.

18. Se califican incorrectamente como contratos administrativos especiales los contratos que generan ingresos para el Ayuntamiento, lo que determina que el régimen jurídico de aplicación no es el que legalmente les corresponde.

19. El Ayuntamiento de Zaragoza y todas sus entidades dependientes usan su propia Plataforma para proporcionar información sobre el Perfil del Contratante. Si bien el Perfil tiene un elevado nivel de implantación y funciona con parámetros de seguridad e integridad, presenta debilidades en la información real sobre el ejercicio económico en que se realizan la adjudicación y la formalización de los contratos.

20. La actividad de fiscalización ha detectado incidencias repartidas en las distintas fases del procedimiento de contratación (actuaciones preparatorias, expediente de contratación, adjudicación, ejecución e incidencias contables), que afectan al cumplimiento de la legalidad contractual vigente, y a la efectividad del control interno, tal como:

a) Actuaciones preparatorias

Las debilidades más significativas atienden a una insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden cubrir mediante los contratos, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, ya que se realiza una referencia genérica e imprecisa, contraviniendo lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Asimismo, la ausencia generalizada de la figura del responsable del contrato, si bien es facultativa su presencia, pone de manifiesto debilidades en el seguimiento que el órgano de contratación realiza sobre la actuación del contratista en la ejecución de los contratos.

b) Expediente de contratación

No se incluye el correspondiente informe económico-financiero que justifique o soporte el presupuesto base de licitación del contrato y su adecuación a la realidad del mercado (deficiencia detectada en el 81% de los contratos analizados y en la totalidad de los formalizados por el Ayuntamiento de Zaragoza), comprometiendo los principios de economía y eficiencia.

En el 36% de los contratos analizados los Pliegos de Prescripciones Técnicas contienen información que debería recogerse en los Pliegos de Cláusulas Administrativas.

En el 41% de los expedientes analizados, los criterios de valoración de las ofertas, recogidos en los Pliegos, no detallan de forma objetiva y previa la asignación de los puntos, lo que impide conocer a priori de forma objetiva cuáles serán los baremos a tener en cuenta para la adjudicación del contrato.

c) Adjudicación

Para la selección de los adjudicatarios, se ha observado con carácter general que se emplean dos criterios con encaje en la Ley de contratos como son: el criterio precio, y la valoración técnica, estableciéndose una ponderación entre ambos. No obstante lo anterior, se ha detectado que para determinar la puntuación a dar al criterio precio (en función de las bajas ofertadas), se está haciendo uso de fórmulas que asignan puntos a ofertas económicas que no realizan baja alguna. Estas fórmulas están desvirtuando la ponderación inicial entre los criterios precio y valoración técnica, atribuyéndole un mayor peso a la valoración técnica cuya cuantificación depende de juicios de valor y no a criterios de valoración automáticos. Consecuencia de lo anterior, es que se está incumpliendo lo previsto en el artículo 134.2 de la Ley 30/2007 de Contratos (artículo 150.2 del Texto Refundido 3/2011), ya que debería haberse constituido un comité que contase con un mínimo de tres expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que correspondería realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios de valoración técnica, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

Los informes técnicos de valoración recogen subcriterios o coeficientes de valoración que no aparecen detallados previamente en los Pliegos, con lo que los licitadores, en el momento de elaborar sus ofertas, no pueden determinar con la exactitud y precisión que la seguridad jurídica requiere cuál será la ponderación que finalmente se les atribuya.

d) Ejecución

Se han observado con carácter general incumplimientos del plazo de ejecución por demora, que evidencian un deficiente seguimiento del contrato.

1.2.3. Conclusiones sobre la actividad subvencional

21. No existe un plan estratégico de subvenciones en el que se identifiquen los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, incumpliendo lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

22. No se ha cumplido con el deber de suministrar información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones sobre las subvenciones concedidas en el ejercicio.

23. Las principales deficiencias detectadas en la fase de concesión de subvenciones concedidas por el Ayuntamiento que afectan significativamente al cumplimiento de los principios de legalidad y concurrencia en la concesión de subvenciones son las siguientes:

a) El 55% de las subvenciones se conceden en régimen de concurrencia y el 45% de forma directa, siendo éste último un porcentaje elevado, teniendo en cuenta que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones, según prevé el artículo 22 Ley General de Subvenciones, es el régimen de concurrencia competitiva y, por tanto, el procedimiento de concesión directa es excepcional.

b) En los expedientes de concesión directa no queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.

c) El 67% de las subvenciones analizadas por la Cámara de Cuentas de Aragón de las concedidas de forma directa no cumplen los requisitos tasados en el artículo 22 Ley General de Subvenciones que posibilita tal forma de concesión.

d) Los expedientes número 6, 7 y 10 no cumplen el requisito del artículo 2.1 a) Ley General de Subvenciones, relativo a que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios, de forma que, bajo la apariencia de una ayuda pública de forma directa formalizada en un convenio existe la prestación de un servicio, por lo que debería tramitarse conforme a la Ley de Contratos.

e) Las convocatorias, con carácter general, no especifican la forma de puntuar los criterios de valoración de las solicitudes que posibiliten el determinar la cuantía individualizada de las subvenciones, limitando el principio de objetividad y transparencia en el reparto de subvenciones.

24. Las principales conclusiones relativas a la justificación por parte de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento y que limitan la correcta acreditación del cumplimiento de la actividad objeto de la subvención por los beneficiarios, son las siguientes:

a) La justificación de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia no cubre la totalidad del proyecto de gasto sino tan sólo el importe de la subvención concedida.

b) Los beneficiarios de las subvenciones concedidas de forma directa aportan justificantes de gasto por la cuantía de la subvención concedida, sin que sea posible verificar que el importe justificado sea por el coste total de la actividad subvencionada, al no constar, con carácter previo a la concesión, el detalle y cuantificación de las actividades objeto de la subvención.

c) En la modalidad de justificación mediante el régimen de módulos no consta informe técnico motivado que determine el importe unitario de los módulos, de forma que no queda acreditado que el importe de estos sea a valor de mercado.

d) No se identifican los gastos directos e indirectos, ni se acredita el porcentaje de gasto imputable a la actividad subvencionada.

e) La cuenta justificativa del 40% de las subvenciones fiscalizadas no contiene la totalidad de las facturas u otros documentos de valor probatorio equivalente acreditativos del gasto de la actividad subvencionada; el 30% no incluye la documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos, y el 30% contiene algún gasto no subvencionable.

25. Los procedimientos de concesión y justificación de las subvenciones gestionadas por las sociedades municipales Zaragoza Cultural, S.A. y Zaragoza Vivienda, S.L.U. no se ajustan a los requisitos regulados en la Ley General de Subvenciones.

26. En el 67% del total de expedientes analizados no se acredita que los beneficiarios no estén incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario en los términos del artículo 13 Ley General de Subvenciones. Asimismo, en el 36% no consta, con carácter previo a la concesión de la subvención y pago del anticipo, la acreditación de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y, en el 54% con carácter previo al pago de la subvención una vez justificada.

27. Como norma general se anticipa el pago del 80% de la subvención concedida, cuando la Ley General de Subvenciones concibe el pago anticipado como una figura excepcional, siendo la regla general la realización de la actividad previamente al cobro de la subvención.

En ninguno de los expedientes analizados se acredita la necesidad del anticipo para realizar la actividad, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

1.2.4. Conclusiones sobre la morosidad

En el Ayuntamiento de Zaragoza, el periodo medio de pago durante el ejercicio 2011 se ha situado en los 221 días, incumpliendo así el plazo de 50 días establecido en 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, para las Administraciones Públicas y las empresas.

Debido a las deficiencias de los sistemas de información contables de los organismos autónomos, no ha sido posible llevar a cabo los procedimientos de auditoría relativos al área de morosidad, sin que se hayan podido aplicar procedimientos alternativos. Es por ello que la Cámara de Cuentas, no puede emitir una opinión sobre el cumplimiento de la Ley 15/2010 en cuanto a los periodos medio de pago a los acreedores de los organismos autónomos.

Respecto a las sociedades mercantiles, en el apartado 0 Análisis de la morosidad, del presente informe se ponen de manifiesto las conclusiones individualizadas para cada una.

I.2.5. Recomendaciones

En atención al conjunto de limitaciones al alcance contenidas en el apartado I.1.7 del Informe y a la opinión desfavorable sobre la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 recogida en el apartado I.2.1, se evidencian notables debilidades en los sistemas de control interno del Ayuntamiento de Zaragoza, en la elaboración de la Cuenta General, así como en el registro y seguimiento de la actividad económica y financiera.

Con carácter general se debería reforzar el sistema contable del Ayuntamiento para que responda a un sistema de registro, elaboración y comunicación de información sobre la actividad económica-financiera y presupuestaria. Para ello, se ha de proceder a establecer la oportuna coordinación entre los distintos departamentos del Ayuntamiento de Zaragoza, la contabilidad municipal y el control interno con el fin de que la totalidad de las operaciones de contenido económico-financiero sean registradas en tiempo y forma por los servicios contables y sean objeto de fiscalización por los órganos de control interno.

I.3. TRÁMITE DE AUDIENCIA

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón y en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón, se puso en conocimiento de los responsables del Ayuntamiento de Zaragoza, el Informe Provisional referente al ejercicio 2011, para que formularan cuantas alegaciones estimasen oportunas y aportasen los documentos que entendiesen pertinentes en relación con la fiscalización realizada.

Con fecha de 5 de mayo de 2014 el Ayuntamiento de Zaragoza solicitó ampliación del plazo inicial concedido para el trámite de Audiencia. El Consejero responsable del Informe, en oficio de 8 de mayo de 2014 acede a la petición del Ayuntamiento de Zaragoza concediendo una prórroga del plazo por un periodo igual máximo de treinta días naturales al inicial establecido. Simultáneamente, y dentro del plazo del trámite de Audiencia, el Ayuntamiento de Zaragoza en escritos de 5 de mayo, 19 de mayo y 9 de junio de 2014 solicita aclaración sobre determinados aspectos y materias. La Cámara de Cuentas contestó a todos ellos en oficios de 13 de mayo, 22 de mayo y 16 de junio de 2014 respectivamente.

El Ayuntamiento de Zaragoza en oficio remitivo de 20 de junio firmado por el Vicealcalde y Consejero de Presidencia, Economía y Hacienda adjunta las Alegaciones con sus anexos en soporte electrónico.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose el texto en aquellos casos en que se comparta lo indicado en las mismas. En otras ocasiones el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que conforman la situación descrita en el informe, porque no se comparte la exposición o los juicios en ellas vertidos, o porque no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas.

II. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

Según lo establecido en el art. 10 de la Ley de la Cámara de Cuentas, las cuentas de las corporaciones locales habrán de presentarse antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran.

La Cuenta General del ejercicio 2011 fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza el 20 de julio de 2012, y remitida a la Cámara de Cuentas, a través de la plataforma de rendición telemática el 15 de octubre de 2012.

El contenido íntegro de la Cuenta General en formato XML se puede consultar en la dirección web www.rendiciondecuentas.es.

	Fecha
Aprobación definitiva del Presupuesto	28/01/2011
Formación de la Cuenta General	25/04/2012
Inicio de la exposición pública	05/06/2012
Aprobación de la Cuenta General	20/07/2012
Aprobación de liquidación del Presupuesto	14/03/2012
Informe de la Comisión Especial de Cuentas	31/05/2012
Presentación de la Cuenta General al Pleno	20/07/2012
Rendición de la Cuenta General a la CCA	15/10/2012

II.2 BALANCE DE SITUACIÓN

ACTIVO	Saldo a 31/12/2011	PASIVO	Saldo a 31/12/2011
A) INMOVILIZADO	1.789.758.253	A) FONDOS PROPIOS (II.2.5.)	745.035.761
I. Inversiones destinadas al uso general (II.2.1.1)	1.117.377.248	III. Resultados de ejercicios anteriores	828.838.343
1. Terrenos y bienes naturales	111.169.854	IV. Resultados del Ejercicio (II.3.)	(83.802.582)
2. Infraestructuras y bienes destinados uso general	983.498.786		
3. Bienes comunales	247.392		
4. Bienes del Patrimonio histórico, artístico cultural	22.461.216		
II. Inmovilizaciones inmateriales (II.2.1.2)	4.908.993		
3. Otro Inmovilizado Inmaterial	4.908.993	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	823.864.586
III. Inmovilizaciones materiales (II.2.1.3)	621.390.000	II. Otras deudas a largo plazo (II.2.6)	823.864.586
1. Terrenos	87.257.869	1. Deudas con entidades de crédito	710.538.900
2. Construcciones	162.467.403	2. Otras deudas	93.378.386
3. Instalaciones Técnicas	31.292.148	4. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo	19.947.299
4. Otro Inmovilizado	340.372.580		
VI. Inversiones financieras permanentes (II.2.2.)	46.082.011		
1. Cartera de valores a largo plazo	42.968.285		
2. Otras inversiones y créditos a largo plazo	3.113.726		
C) ACTIVO CIRCULANTE	200.014.274	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	420.872.180
II. Deudores (II.2.3.)	193.920.303	II. Otras deudas a corto plazo (II.2.6.)	79.962.896
1. Deudores presupuestarios	194.065.176	1. Deudas con entidades de crédito	44.974.885
2. Deudores no presupuestarios	20.491.196	2. Otras deudas	21.337.966
3. Deudores admón. recursos OEP	1.109.662	4. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo	13.650.045
4. Administraciones Públicas	882.084	III. Acreedores (II.2.7.)	340.909.285
5. Otros deudores	661.046	1. Acreedores presupuestarios	136.420.774
6. Provisiones	(23.288.860)	2. Acreedores no presupuestarios	163.494.379
IV. Tesorería (II.2.4.)	6.093.971	3. Acreedores por admón. recursos OEP	11.952.304
		4. Administraciones Públicas	11.046.807
		5. Otros acreedores	17.995.020
TOTAL ACTIVO	1.989.772.527	TOTAL PASIVO	1.989.772.527

II.2.1. Inmovilizado no financiero

Bajo el epígrafe de inmovilizado no financiero se agrupan las inversiones destinadas al uso general, las inmovilizaciones inmateriales, las inmovilizaciones materiales y el patrimonio público del suelo.

De los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto que el Ayuntamiento de Zaragoza carece de un inventario actualizado que recoja la totalidad de los bienes y derechos de su propiedad. Derivado de la inexistencia de un inventario contable, el Ayuntamiento de Zaragoza no realiza las oportunas amortizaciones de los elementos del inmovilizado no financiero.

Esta deficiencia impide conocer si los importes registrados en los epígrafes de «inversiones destinadas al uso general», «inmovilizaciones inmateriales» e «inmovilizaciones materiales» reflejan la situación real de los bienes y derechos correspondientes, desconociéndose los criterios de valoración de los mismos. Los importes recogidos por estos epígrafes en el Balance de Situación a 31 de diciembre de 2011 totalizan 1.743.676.241 euros.

II.2.1.1. Inversiones destinadas al uso general

Incluye las inversiones en infraestructuras y bienes destinados a ser utilizados directamente por la generalidad de los ciudadanos. Su movimiento en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Inversiones destinadas al uso general	Saldo al 01/01/2011	Altas	Saldo a 31/12/2011
Terrenos y bienes naturales	106.613.904	4.555.950	111.169.854
Infraestructuras y bienes destinados al uso general	932.263.030	51.235.756	983.498.786
Bienes comunales	247.392	-	247.392
Bienes del Patrimonio histórico, artístico y cultural	22.461.216	-	22.461.216
Total	1.061.585.542	55.791.706	1.117.377.248

De acuerdo con lo previsto en el PGCP adaptado para la Administración Local, las infraestructuras y el resto de bienes destinados al uso general solo deben mantenerse en este epígrafe del Balance del Ayuntamiento temporalmente, mientras están en curso de ejecución. Finalizadas las obras e inversiones y una vez puestas en funcionamiento y entregadas al uso general, se debe producir la baja en cuentas de estos bienes como activo inmovilizado, aunque la entidad deberá mantener el control y seguimiento físico y jurídico en los correspondientes registros especializados e informar de ellos en la memoria de las cuentas anuales. La baja de estos bienes en el inmovilizado representa una disminución del patrimonio de la entidad que, para materializarla contablemente, debe recoger en la cuenta 109, Patrimonio entregado al uso general, el importe de los elementos entregados para ser utilizados por la generalidad de los ciudadanos.

Los únicos movimientos habidos en 2011 en las cuentas del epígrafe de inversiones destinadas al uso general del balance de situación del Ayuntamiento de Zaragoza solo reflejan las altas producidas en el ejercicio. Esto supone que el Ayuntamiento no ha recogido en la contabilidad las bajas como activos inmovilizados de los bienes entregados al uso general durante el ejercicio, con independencia del año en que se hayan ejecutado, ni las entregadas en ejercicios anteriores que aún figuran en el balance, como resulta preceptivo, circunstancia que la entidad reconoce en las alegaciones.

Aun con la limitación de la carencia de inventario, que impide verificar la razonabilidad del saldo contable del inmovilizado del balance de situación, de lo anterior es posible concluir que los fondos propios (Patrimonio) y el epígrafe de inversiones destinadas al uso general del balance del Ayuntamiento de Zaragoza se encuentran sobrevalorados en una cuantía que no es posible determinar por la Cámara de Cuentas. El Ayuntamiento de Zaragoza debería revisar y depurar los activos registrados en este epígrafe del balance y regularizar el saldo de esta cuenta, contabilizando las bajas que procedan de las inversiones entregadas al uso general y la correlativa disminución del patrimonio de la entidad.

II.2.1.2. Inmovilizaciones inmateriales

Conjunto de bienes intangibles 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.

Sin movimiento durante el ejercicio 2011, presenta un saldo de 4.908.993 euros. No se han practicado las reglamentarias amortizaciones, como reconoce el Ayuntamiento de Zaragoza en el trámite de audiencia

II.2.1.3. Inmovilizaciones materiales

Comprende los elementos patrimoniales tangibles, muebles o inmuebles, que se utilizan de manera continuada por el sujeto contable en la producción de bienes y servicios y que no están destinados a la venta. Su movimiento en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Inmovilizaciones materiales	Saldo al 01/01/2011	Altas	Bajas	Saldo a 31/12/2011
Terrenos y bienes naturales	87.257.869	3.900.000	(3.900.000)	87.257.869
Construcciones	151.361.687	11.105.716	-	162.467.403
Instalaciones técnicas	31.292.148	-	-	31.292.148
Maquinaria	32.589.187	642.219	-	33.231.406
Utillaje	7.596.347	-	-	7.596.347
Mobiliario	30.362.389	143.934	-	30.506.323
Equipos para procesos de información	11.964.745	820.748	-	12.785.493
Elementos de transporte	15.590.588	76.813	-	15.663.401
Otro inmovilizado material	226.222.412	19.961.458	(5.598.260)	240.589.610
Total	594.237.372	36.650.888	(9.498.260)	621.390.000

Tal y como se ha puesto de manifiesto en otros epígrafes de este informe, el Ayuntamiento de Zaragoza no realiza la amortización de sus activos amortizables. Al no existir un inventario valorado, completo, individualizado y actualizado, no es posible calcular el efecto que sobre los estados financieros tiene este defecto de amortización.

II.2.1.4. Patrimonio público del suelo

El patrimonio público del suelo debe estar constituido por los bienes y derechos de titularidad patrimonial del Ayuntamiento de Zaragoza, orientados a la intervención en el mercado del suelo con el fin de posibilitar el desarrollo del planeamiento general del municipio y evitar la especulación del mercado del suelo.

Estos bienes y derechos deben ser destinados preferentemente a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a otros usos de interés social según lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística. Conforman un patrimonio separado del resto de bienes municipales, al estar afectos a los destinos concretos mencionados, y como tal deben ser inventariados.

En el balance de situación, no hay epígrafe del patrimonio público del suelo ni aparece reflejado importe alguno, pese a que de los trabajos de fiscalización, se han detectado bienes y derechos que por su naturaleza deberían estar inventariados como bienes y derechos integrantes del Patrimonio público del suelo. Esta deficiencia se enmarca dentro de la inexistencia de un inventario que recoja la totalidad de los bienes y derechos de titularidad del Ayuntamiento de Zaragoza, ya aludida en el apartado II.2.1.

II.2.2. Inversiones financieras permanentes

La composición y movimiento durante el ejercicio 2011 en el epígrafe de inversiones financieras han sido los siguientes:

Inversiones financieras permanentes	Saldo al 01/01/2011	Aportación no dineraria	Entradas o dotaciones	Salidas, bajas o reducciones	Saldo a 31/12/2011
Inversiones financieras permanentes en capital	27.696.546	11.405.000	3.866.739	-	42.968.285
Créditos a largo plazo	8.943.945	-	83.647	(5.913.866)	3.113.726
TOTAL	36.640.491	11.405.000	3.950.386	(5.913.866)	46.082.011

II.2.2.1. Valoración de la cartera de inversiones financieras permanentes en capital.

A 31 de diciembre de 2011, el Ayuntamiento de Zaragoza mantiene participaciones en el capital de 18 sociedades mercantiles por un valor contable según balance de 42.968.285 euros, tal como:

Denominación	% Part.	Valor en libros (1)	Participación en el Patrimonio Neto (2)	Provisión depreciación (3)
Audiorama Zaragoza SA	100	60.100	1.340.202	-
Sermuza Zaragoza SA	100	60.000	59.375	625
Zaragoza Cultural SA	100	60.100	1.336.730	-
Zaragoza Deporte Municipal SA	100	60.100	1.308.256	-
Zaragoza Televisión Digital SA	100	61.000	73.704	-
Zaragoza Vivienda SL	100	1.803.030	78.285.640	-
ZGZ @Desarrollo Expo	100	65.000	288.545	-
Ecodiudad Valdespartera Zaragoza SA	60	360.607	220.628	139.979
Mercazaragoza SA	51	4.444.395	9.985.439	-
Promoción Exterior de Zaragoza SA	51	30.702	150.060	-
Promoción del Aeropuerto de Zaragoza SA (ver II.2.2.1.A)	50	3.500.000	(5.574.295)	2.074.296
Innovate Ventures SRL	25	1.500	Sin datos	-
Zaragoza 2002 Alta Velocidad SA (ver II.2.2.1.B)	25	7.650.253	(21.130.908)	7.650.253
Sociedad Economía Mixta Tranvías Zaragoza SA	20	11.280.000	7.380.606	3.899.394
Centro Europeo Empresas Innovación Aragón SA	17	216.360	181.721	31.251
Plataforma Logística de Zaragoza ,S.A.	12	7.243.013	1.322.038	5.907.719
Prames, SA	5,4	72.125	Sin datos	-
Expo Zaragoza empresarial SA	2,5	6.000.000	2.962.150	3.037.850
TOTAL		42.968.285		22.741.367

(1) Valoración dada por el Ayuntamiento de Zaragoza en su Cuenta General

(2) Datos obtenidos de las cuentas anuales de las sociedades participadas al 31/12/2011 según el % de participación en el capital social

(3) Provisión calculada por la Cámara de Cuentas

Partiendo de los estados financieros de las sociedades participadas, de las tareas de fiscalización llevadas a cabo por la Cámara de Cuentas, se ha cuantificado la necesidad de dotar una provisión por depreciación de 22.741.367 euros, en virtud de lo establecido en la norma de valoración 8 de la ICAL Normal. En consecuencia, el epígrafe de inversiones financieras del activo del balance de situación y el resultado económico patrimonial del ejercicio 2011 se encuentran sobrevalorados en dicho importe.

A. Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A.

Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A. es una sociedad participada a partes iguales por el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón a través de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.; fue constituida el 28 de octubre de 2004; su objeto social es la promoción del aeropuerto de Zaragoza tanto en lo referente a su utilización para transporte de mercancías como de pasajeros, y la utilización de las infraestructuras y equipamientos comprendidos en su entorno, así como de los servicios que puedan instalarse o desarrollarse en dichas infraestructuras y equipamientos.

Esta actividad de promoción se realiza mediante el contrato con Airport Marketing Services Limited (analizado en el «Informe 1/2012 de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón – 2010», de la Cámara de Cuentas, epígrafe VII, del Tomo II), para el establecimiento y mantenimiento de rutas aéreas nacionales e internacionales de la compañía aérea RYANAIR. También tiene suscritos contratos con Wizz Air Hungary Ltd. y con Air Nostrum Líneas del Mediterráneo.

Estos contratos han generado unas pérdidas acumuladas a la sociedad, desde su constitución en el ejercicio 2004 hasta el 31 de diciembre de 2011, de 33.634.648 euros. Dado que la sociedad no genera ingresos de explotación, estas pérdidas se han compensado anualmente con aportaciones de capital de los socios, mediante sucesivas operaciones acordeón (reducción y ampliación simultánea de capital). Las dos últimas operaciones de este tipo fueron las siguientes:

— El 26 de febrero de 2010 la Junta General aprobó una ampliación de capital para compensar pérdidas (pendiente de inscribir a 31 de diciembre de 2011 en el Registro Mercantil) por importe de 7.000.000 euros. La Corporación Empresarial Pública de Aragón ha desembolsado 3.500.000 euros y el Ayuntamiento de Zaragoza 1.300.000 euros. A 31 de diciembre de 2011 están pendientes de aportar por el Ayuntamiento de Zaragoza 2.200.000 euros, que se encuentran debidamente contabilizados.

— El 3 de marzo de 2011, se aprobó por la Junta General de la sociedad una nueva ampliación de capital para compensar pérdidas (pendiente de inscripción a 31 de diciembre de 2011) por 7.000.000 euros, a desembolsar a partes iguales por los dos socios. La Corporación Empresarial Pública de Aragón ha aportado 3.500.000 euros, estando pendiente de desembolso la aportación del Ayuntamiento de Zaragoza que ha de ascender a 3.500.000 euros. El Ayuntamiento de Zaragoza no tiene registrada esta deuda en sus estados financieros al no haber registrado esta ampliación de capital en su contabilidad.

Debido a que el Ayuntamiento de Zaragoza no ha contabilizado en sus estados financieros esta última operación acordeón, los datos reflejados en sus estados financieros se corresponden con la participación tras la primera de las dos operaciones acordeón anteriores.

La adecuada contabilización de la operación supondría en primer lugar abonar (dar de baja) en la cuenta de inversiones financieras la participación de 3.500.000 euros con cargo a pérdidas del ejercicio, al tratarse de una pérdida irreversible (por la reducción del capital de la operación acordeón), y posteriormente contabilizar el nuevo compromiso de aportación por 3.500.000 euros (por la ampliación del capital) que, debido a la situación económico patrimonial de la sociedad a 31 de diciembre de 2011, procedería ser provisionada en 2.074.296 euros. Al no haber sido desembolsada la ampliación, pese a existir obligación expresa, debería quedar reflejada como pendiente de pago en la cuenta de acreedores por obligaciones del ejercicio corriente por 3.500.000 euros.

Consecuencia de ello es que el saldo de obligaciones pendientes de pago presupuestarias se encuentra infravalorado en 3.500.000 euros, el resultado presupuestario y el remanente de tesorería sobrevalorados en 3.500.000 euros, la cartera de inversiones financieras sobrevalorada en un neto de 2.074.296 euros y el resultado económico patrimonial sobrevalorado en 5.574.296 euros.

Conviene aclarar, que el importe anterior de 2.074.296 euros, correspondiente a la necesidad de provisión de la cartera de inversiones financieras, se encuentra incluido en el importe de 22.741.367 euros, señalado en el apartado II.2.2.1.

B. Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.

Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. (ZAV) es una sociedad dedicada a la promoción inmobiliaria, participada por el Ayuntamiento de Zaragoza en un 25%. El resto de accionistas son el Gobierno de Aragón a través de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. con un 25%, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) con un 37,5% y la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) con un 12,5%.

La sociedad se constituyó el 3 de junio de 2002, en virtud del Convenio firmado el 23 de marzo de 2002 por el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación General de Aragón y el Grupo Fomento para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red ferroviaria de Zaragoza (previstas en anexo del Convenio), a financiar con los ingresos obtenidos en la recepción, compra, urbanización y venta de solares, generados en su actividad relativa a promoción, ejecución y entrega de actuaciones.

Las cuentas anuales del ejercicio 2011 presentan una situación de desequilibrio patrimonial con unos fondos propios negativos de 84.523.634 euros. Asimismo en el apartado 2.b) de la memoria de ZAV, se condiciona la continuidad en sus actividades a la venta de terrenos, la reestructuración de su deuda y el apoyo financiero de sus accionistas.

Tal y como recoge la memoria de ZAV, la sociedad en la elaboración de sus cuentas anuales ha seguido la Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Empresas Inmobiliarias y la Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Empresas Constructoras pero con las siguientes particularidades:

– El resultado del conjunto de actividades a realizar por la Sociedad para cumplimentar su objetivo tiene que ser equilibrado, tanto económica como financieramente, excepto en el caso de producirse un deterioro de activos, derivado de valores razonables inferiores a los valores contables registrados.

– Si en un ejercicio los ingresos son mayores que los gastos, el mayor ingreso está destinado a obras según su programa de actuaciones, registrando contablemente el correspondiente compromiso en la cuenta de «Acreedores, obra pendiente de ejecutar».

– Si en un ejercicio los gastos son mayores que los ingresos, el mayor gasto es significativo de que se han anticipado obras en su programa de actuaciones; esta anticipación debe tener su respectivo registro contable, en la cuenta de «Clientes obra ejecutada por anticipado».

Como resultado de lo anterior, el balance de situación arroja unos saldos de:

Cuentas	Saldo deudor	Saldo acreedor
Clientes obra ejecutada por anticipado	486.791.858	-
Acreedores, obra pendiente de ejecutar	-	80.453.063
Diferencia saldo deudor	406.338.795	

El importe neto de ambos saldos, refleja el coste de las obras ejecutadas en cumplimiento de lo estipulado en el Convenio de 23 de mayo de 2002, que se corresponden con inversiones destinadas al uso general y de las que no se obtendrá rendimiento económico alguno por ZAV. La relación de las mismas es la siguiente:

A-3: Traslado Instalaciones Ferroviarias A-4: Ronda Sur Ferroviaria A-6: Traslado Dependencias B-4: Cubrimiento de vías desde Estación Delicias a Iriarte Reinoso B-7: Apeaderos El Portillo y Miraflores D-4: Puente Tercer Milenio G44: Obras del Área G44 G19: Obras del Área G19 Derribo puente ferroviario

Al tratarse de obras ejecutadas en virtud del convenio firmado por los cuatro accionistas de la sociedad, se trata de un derecho de cobro frente a los propios accionistas.

De todo lo anterior se concluye que las posibles responsabilidades a que debería hacer frente el Ayuntamiento de Zaragoza para restablecer la situación patrimonial de la sociedad ascenderían a 21.130.908 euros, representativos de su participación en el patrimonio neto negativo de ZAV.

Del análisis de los hechos posteriores, se ha puesto de manifiesto la existencia de un compromiso de aportación por parte del Ayuntamiento de Zaragoza en favor de la sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. de 100.000.000 de euros (el resto de accionistas aportarán 300.000.000 de euros, en función de su participación en el capital social de la sociedad) formalizado mediante un préstamo participativo de fecha 17 de junio de 2013, con la finalidad de amortizar la citada póliza de crédito, a desembolsar por el Ayuntamiento de Zaragoza según el siguiente calendario:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
1.000.000	2.000.000	8.000.000	14.000.000	18.750.000	23.750.000	32.500.000	100.000.000

Si bien la formalización del préstamo participativo a que se hace referencia se ha producido en el ejercicio 2013, los problemas financieros de la sociedad para poder hacer frente a sus deudas ya eran evidentes en el ejercicio 2011, tal y como se ha puesto de manifiesto.

El 8 de febrero de 2012, los accionistas de ZAV, aceptaron asumir el compromiso de efectuar una aportación a la sociedad (de forma mancomunada y en función de su respectivo porcentaje de participación en el capital social), de fondos suficientes para satisfacer los gastos financieros devengados en el ejercicio 2012 por el crédito sindicado. El compromiso fue aprobado en la sesión del consejo de administración de ZAV del 8 de febrero de 2012, tal y como se recoge en el contrato de préstamo participativo formalizado el 18 de abril de 2012.

En virtud de lo expuesto anteriormente, el Ayuntamiento de Zaragoza, en relación con su participación en ZAV, debió haber registrado a 31/12/2011 dos provisiones con cargo al resultado del ejercicio:

- Una por depreciación de su participación en el capital social de ZAV, por importe de 7.650.253 euros, hasta reducir el valor en libros de su inversión financiera en la sociedad a 0 euros
- Y otra para hacer frente a sus responsabilidades en la sociedad, por importe de 21.130.908 euros, para cubrir, hasta el porcentaje de su participación, el patrimonio negativo de ZAV producido como consecuencia de las pérdidas acumuladas.

II. 2.2.2. Transacciones con las empresas participadas

El detalle de las transacciones que suponen salida de flujos de efectivo o de bienes del Ayuntamiento de Zaragoza hacia sus sociedades participadas, según los datos recogidos en la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza, durante el ejercicio 2011, es el siguiente:

Denominación	% Part.	Bienes, servicios e inversiones reales	Transf. y subvencion.	Ampl. de capital	Oblig. ptes. de pago no imputadas a presupuesto	Total
Audiorama Zaragoza SA	100	14.504	2.915.920	-	-	2.930.424
Sermuza Zaragoza SA	100	-	6.000	-	-	6.000
Zaragoza Cultural SA	100	-	5.253.000	-	-	5.253.000
Zaragoza Deporte Municipal SA	100	-	4.094.999	-	-	4.094.999
Zaragoza Televisión Digital SA	100	-	254.310	-	-	254.310
Zaragoza Vivienda SL	100	166.905	3.852.537	-	-	4.019.442
ZGZ @Desarrollo Expo	100	-	1.997.500	-	-	1.997.500
Ecodiudad Valdespartera Zaragoza SA	60	1.291.116	2.205.240	-	-	3.496.356
Mercazaragoza SA	51	5.274	668.388	-	-	1.173.662
Promoción Exterior de Zaragoza SA	51	-	300.000	-	-	300.000
Promoción del Aeropuerto de Zaragoza SA	50	-	-	2.200.000	-	2.200.000
Centro Europeo Empresas Innovación Aragón SA	17	-	-	-	-	-
Plataforma Logística de Zaragoza ,S.A.	12	-	-	2.181.739	-	2.181.739
Zaragoza 2002 Alta Velocidad SA	25	-	-	7.500.000	-	7.500.000
Expo Zaragoza empresarial SA	2,5	-	-	-	12.776.661	12.776.661
Sociedad Economía Mixta Tranvías Zaragoza SA	20	1.990.785	17.332.549	5.530.000	14.868.810	39.722.144
Prames SA	5,4	8.077	-	-	-	8.077
Innovate Ventures SRL	25	-	-	-	-	-
TOTAL		3.476.660	38.880.443	17.411.739	27.645.471	87.414.313

En resumen, el Ayuntamiento de Zaragoza, ha concedido a sus sociedades dependientes y participadas, transferencias y subvenciones por 38.880.443 euros, ha adquirido bienes y servicios corrientes y de capital por 3.476.660 euros, ha ampliado capital en estas sociedades por valor de 17.411.739 euros, y tiene obligaciones pendientes de pago no imputadas presupuestariamente por 27.645.471 euros.

II.2.3. Deudores

Las cifras que se reflejan en el balance de situación en el epígrafe de deudores son las siguientes:

Deudores	Saldo a 31/12/2011
Deudores presupuestarios	194.065.176
Deudores no presupuestarios	20.491.196
Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos	1.109.662
Deudores por administraciones públicas	882.084
Otros deudores	661.046
Provisiones	(23.288.860)
Total	193.920.303

II.2.3.1. Deudores presupuestarios

Los derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente y de ejercicios cerrados correspondientes a la ejecución del presupuesto de ingresos son:

Deudores	Saldo a 31/12/2011
1. Deudores presupuestarios	
430 - Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente.	74.154.904
431 - Deudores por derechos reconocidos. Presupuestos de ingresos cerrados.	165.808.539
433 - Derechos anulados de presupuesto corriente.	(14.070.436)
434 - Derechos anulados de presupuestos cerrados.	(35.377.804)
437 - Devolución de ingresos.	8.541.085
438 - Derechos cancelados de presupuesto corriente.	(663.259)
439 - Derechos cancelados de presupuestos cerrados.	(4.327.854)
Total	194.065.176

A. Derechos pendientes de cobro

El detalle de los saldos pendientes de cobro presupuestarios, según su clasificación económica es la siguiente:

Deudores presupuestarios	Ejercicio corriente	Ejercicios cerrados	Total
1 Impuestos directos	21.900.233	26.624.247	48.524.480
2 Impuestos indirectos	3.680.505	9.959.387	13.639.892
3 Tasas y otros ingresos	34.019.279	38.674.406	72.693.685
4 Transferencias corrientes	67.341	200.000	267.341
5 Ingresos patrimoniales	1.306.501	632.105	1.938.606
6 Enajenación de inversiones reales	3.974.353	47.224.750	51.199.103
7 Transferencias de capital	3.008.322	2.327.550	5.335.872
8 Activos financieros	-	-	-
9 Pasivos financieros	5.763	460.434	466.197
Total	67.962.297	126.102.879	194.065.176

En el epígrafe II.2.3.3 se analiza la cobrabilidad de estos saldos, cuantificando la provisión para insolvencias necesaria a dotar por el Ayuntamiento de Zaragoza. No obstante del análisis de las partidas que componen los mismos, se ha de poner de manifiesto que:

A.1. Derechos pendientes de cobro por enajenación de inversiones

La enajenación de inversiones reales de ejercicios cerrados, que asciende a 47.224.750 euros, se corresponde con 17 operaciones de venta de terrenos contabilizadas en los ejercicios 2009 y 2010, de las que no se ha justificado por parte del Ayuntamiento de Zaragoza la transmisión efectiva de los terrenos al no existir en los expedientes el oportuno documento público de compraventa. Asimismo el IVA asociado a estas operaciones no fue pagado al Ayuntamiento de Zaragoza por el aparente comprador de los terrenos, estando pendiente de cobro en la cuenta de deudores no presupuestarios (apartado II.2.3.2.A.).

Del análisis de hechos posteriores se ha puesto de manifiesto que el Ayuntamiento de Zaragoza procedió a anular 17.235.013 euros en el ejercicio 2012, y no había cobrado importe alguno.

Por su parte, los 3.974.353 euros de derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente, se corresponden con ventas de terrenos cuya transmisión efectiva se ha producido en el ejercicio 2012 y no en el 2011 como ha sido contabilizada.

A.2. Efecto de lo anterior

Esto supone que el epígrafe de deudores presupuestarios del balance de situación y el remanente de tesorería se encuentran sobrevalorados en 51.199.103 euros; el resultado presupuestario y el resultado económico patrimonial del ejercicio 2011 sobrevalorados en 3.974.353 euros; y el resultado presupuestario de ejercicios cerrados, así como los resultados de ejercicios anteriores (partida de los fondos propios del balance de situación) sobrevalorados en 47.224.750 euros.

Estos hechos, unidos a las anulaciones contabilizadas en el ejercicio 2011 que han ascendido a 18.328.524 euros (apartado II.2.3.1 B.1) y a las detectadas en ejercicios presupuestarios anteriores, ponen de manifiesto que el Ayuntamiento de Zaragoza, desde el ejercicio 2008 viene incrementando sus ingresos presupuestarios con operaciones de enajenación de inmovilizado que finalmente no se llevan a término. El efecto de estas operaciones asociadas a ventas de terrenos desde el ejercicio 2008 y sus posteriores anulaciones, ha sido el siguiente:

DRN		Anulaciones				Cobros	Pte cobro a 31/12/2011
		2009	2010	2011	Total		
2008	36.942.550	1.763.626	5.242.259	6.424.233	13.430.118	23.512.432	-
2009	62.014.866	-	27.211.571	11.612.281	38.823.852	8.036.947	15.154.067
2010	47.578.868	-	-	292.010	292.010	15.216.175	32.070.683
2011	5.594.260	-	-	-	-	1.619.907	3.974.353
Total	152.130.544	1.763.626	32.453.830	18.328.524	52.545.980	48.385.461	51.199.103

Esto supone que desde el ejercicio 2008 al 2011 se vienen sobrevalorando el remanente de tesorería y el resultado presupuestario de cada ejercicio de la corporación en los siguientes montantes:

Ejercicio	Remanente de tesorería	Resultado presupuestario
2008	13.430.118	13.430.118
2009	65.644.411	53.977.918
2010	65.553.274	32.362.693
2011	51.199.103	3.974.353

B. Anulaciones y cancelaciones

Los derechos anulados y cancelados durante el ejercicio 2011 han ascendido a 54.801.517 euros, que incluyen: derechos anulados y cancelados de ejercicio corriente (14.733.695 euros); ejercicios cerrados (39.705.657

euros); y derechos anulados y cancelados por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos (362.165 euros). El detalle de las anulaciones y cancelaciones de derechos presupuestarios según su clasificación económica es el siguiente:

Derechos anulados y cancelados		Ejercicio corriente	Ejercicios cerrados	Total
1	Impuestos directos	5.577.351	3.412.561	8.989.912
2	Impuestos indirectos	2.032.458	1.327.761	3.360.219
3	Tasas y otros ingresos	2.365.747	4.666.641	7.032.388
4	Transferencias corrientes	-	-	-
5	Ingresos patrimoniales	4.207.837	86.229	4.294.066
6	Enajenación de inversiones reales	153.659	18.328.524	18.482.183
7	Transferencias de capital	46.190	11.861.712	11.907.902
8	Activos financieros	-	-	-
9	Pasivos financieros	350.453	22.229	372.682
Total		14.733.695	39.705.657	54.439.352

Se ha analizado una muestra representativa del 65% del importe total de los expedientes de anulación y cancelación de créditos, en la que junto con incidencias menores sobre la integridad de la documentación que componen los expedientes, así como su tramitación formal, y contabilización de las anulaciones, las incidencias más significativas se han detectado en las anulaciones de enajenaciones de inversiones reales y de transferencias de capital, que se detalla a continuación.

B.1. Anulaciones y cancelaciones de enajenación de inversiones reales

Durante el ejercicio 2011 se han anulado derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios cerrados por 18.328.524 euros, procedentes de la venta en los ejercicios 2008, y 2009, de tres parcelas resultantes del Proyecto de Reparcelación del Sector 89/3 (Arcosur):

Parcela	Viviendas	Importe
Parcela C-44	230	6.716.243
Parcelas O-5 y O-8	284	8.728.425
Parcela C-62	96	2.883.856
Total	610	18.328.524

Del análisis de los expedientes analizados se ha evidenciado que en ningún caso se produjo la efectiva transmisión de la propiedad a los compradores, al no existir escritura pública de compraventa, ni haberse realizado el pago por el solar ni por el IVA correspondiente. Esto supone que el Ayuntamiento de Zaragoza no debió contabilizar las enajenaciones de estos terrenos.

Pese a lo anterior, el Ayuntamiento de Zaragoza ha liquidado un IVA repercutido como si se hubiera devengado por un montante total de 3.066.889 euros, ingresando tal cantidad en la Hacienda Pública. IVA que ha recuperado al haberse tramitado una rectificación negativa en el ejercicio 2011, debiendo haberse tramitado como devoluciones de ingresos indebidas.

B.2. Anulaciones y cancelaciones de transferencias de capital

En el ejercicio 2011 se han registrado anulaciones de derechos reconocidos en el capítulo 7 de transferencias de capital por 11.861.712 euros, procedentes de la anulación parcial de un derecho reconocido el 31 de diciembre de 2010 de 14.189.262 euros contabilizados en el subconcepto presupuestario «78020 - Aportaciones Junta de Compensación Sector 89/3». Este aspecto se analiza en detalle en el apartado II.5.4 del presente informe.

C. Aplazamientos y fraccionamientos

En los trabajos de fiscalización se han detectado concesiones de aplazamientos y fraccionamientos sobre derechos pendientes de cobro por 1.400.219 euros, que no han sido contabilizados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

za, por lo que figuran como deudores presupuestarios pendientes de cobro.

Esto supone que el saldo de deudores presupuestarios, el remanente de tesorería y el resultado presupuestario se encuentran sobrevalorados en, al menos, 1.400.219 euros.

El hecho de que en la contabilidad no exista contabilizado importe alguno sobre estos aplazamientos y fraccionamientos, plantea una importante limitación al alcance en los trabajos de fiscalización al no poderse emitir una opinión sobre la posibilidad de que existan más aplazamientos y fraccionamientos que no hayan podido ser detectados por la Cámara de Cuentas, por lo que el importe anterior tiene que tener la consideración de mínimo detectado.

Asimismo pone manifiesto la existencia de operaciones económico patrimoniales que no están siendo objeto de contabilización en los estados financieros del Ayuntamiento de Zaragoza.

II.2.3.2. Deudores no presupuestarios

El saldo a 31 de diciembre de 2011 de deudores no presupuestarios asciende a 20.491.196 euros desglosado tal como:

Deudores no presupuestarios	Saldo a 31/12/2011
440 - Deudores por IVA repercutido	11.086.776
441 - Deudores por ingresos devengados	7.451.927
442 - Deudores por servicio de recaudación	1.952.328
449 - Otros deudores no presupuestarios	165
Total	20.491.196

A. Deudores por IVA repercutido

Del importe de «deudores por IVA repercutido», un total de 8.197.373 se corresponde con el IVA repercutido en operaciones de enajenación de terrenos registradas en los ejercicios 2009 y 2010 que no debieron registrarse al no haberse producido la efectiva transmisión de los terrenos, y 715.568 euros corresponden a enajenaciones de terrenos que se han realizado en 2012 pero han sido registradas en 2011 (apartado II.2.3.1.A).

B. Deudores por ingresos devengados

La práctica totalidad de este importe se corresponde con las aportaciones que el Gobierno de Aragón debe realizar al Ayuntamiento de Zaragoza, en virtud del Convenio de Colaboración formalizado entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón el 19 de junio de 2009 para la construcción del tranvía de Zaragoza. Tales aportaciones han de ser realizadas en función del grado de avance de las obras de construcción del tranvía, motivo por el cual el Ayuntamiento de Zaragoza, reconoce estos derechos presupuestarios de forma correlativa a los gastos generados por la construcción. En el apartado II.6 se analiza la obra del tranvía de forma específica.

C. Deudores por servicio de recaudación

Sobre este saldo deudor de 1.952.328 euros, el Ayuntamiento de Zaragoza, no ha suministrado la información solicitada por la Cámara de Cuentas que permita justificar la existencia del mismo.

Este hecho supone una limitación al alcance a los trabajos de fiscalización por lo que no se puede emitir opinión sobre este saldo de 1.952.328 euros.

II.2.3.3. Provisión por insolvencias

El Ayuntamiento de Zaragoza tiene dotada una provisión para insolvencias de 23.288.860 euros, que representa el 11% del saldo total de Deudores que asciende a 217.209.163 euros, provisión de la que se informa en la memoria de la Cuenta General del ejercicio 2011 en los siguientes términos:

«Para el cálculo de la previsión de saldos de difícil o imposible recaudación, al igual que en años precedentes, se realizan dos provisiones:

– Una provisión global que, en cumplimiento de lo dispuesto por el Coordinador General del área de Presidencia, Economía y Hacienda en su escrito del día 7 de febrero de 2010 se realiza con arreglo a los criterios técnicos establecidos por el Interventor General en su informe de fecha 2 del mismo mes, según lo cual resulta una previsión de saldos de dudoso cobro de 22.406.776,42 euros.

– Otra provisión específica de 882.083,84 euros, correspondiente a liquidaciones de IVA de los años 2001 y 2002 pendientes de resolución en los tribunales.»

El criterio empleado por el Interventor General articulado en sendos escritos de 31 de enero de 2011 y de 15 de febrero de 2012, se fundamenta en calcular el porcentaje que representan los derechos de ejercicios cerrados anulados durante el ejercicio 2011 frente a los derechos pendientes de cobro totales al cierre del ejercicio 2010 anterior. Este porcentaje se aplica sobre los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados a 31 de diciembre de 2011, resultando los 22.406.776 euros anteriores.

Considera la Cámara de Cuentas insuficiente este criterio de provisión, ya que no se centra en la cobrabilidad de los derechos, sino en las anulaciones tramitadas por el Ayuntamiento. En este sentido se pronuncia el Real Decreto 500/1990, en su artículo 103 donde establece que «para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación se deberán 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 período voluntario como en vía ejecutiva y demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la Entidad local».

Por ello se ha llevado a cabo una fiscalización más detallada de los saldos que componen los derechos pendientes de cobro al cierre del ejercicio. La antigüedad de los deudores presupuestarios es la siguiente:

Ejercicio	Antigüedad	Pendiente de cobro
2006 y anteriores	Más de 5 años	14.855.882
2007	4 a 5 años	4.753.331
2008	3 a 4 años	9.512.951
2009	2 a 3 años	36.044.065
2010	1 a 2 años	60.936.652
2011	0 a 1 año	67.962.295
Total		194.065.176

Siendo su clasificación económica:

Cap.	Descripción	Pendiente de cobro
1	Impuestos directos.	48.524.480
2	Impuestos indirectos.	13.639.892
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos.	72.693.685
4	Transferencias corrientes.	267.341
5	Ingresos patrimoniales.	1.938.606
6	Enajenación de inversiones reales.	51.199.103
7	Transferencias de capital.	5.335.872
9	Pasivos financieros.	466.197
Total		194.065.176

Descontando el efecto de los derechos pendientes de cobro por la enajenación de inversiones reales, cuyo importe asciende a 51.199.103 euros, y que son objeto de análisis individualizado en el apartado II.2.3.1.A del presente informe, resulta un total pendiente de cobro de deudores presupuestarios a 31 de diciembre de 2011 de 142.866.073 euros, de los que 5.603.213 euros corresponden a deudas por transferencias de los capítulos IV y VII del presupuesto.

Como hechos posteriores al periodo de fiscalización (ejercicio 2011), se constata que durante el ejercicio siguiente 2012 se realizaron anulaciones por importe de 7.045.415 euros y cobros por importe de 41.576.291 euros, tal como:

Saldo a 31 de diciembre de 2011	Anulaciones	Cobros	Saldo a 31 de diciembre de 2012
142.866.073	7.045.415	41.576.290	94.244.368

La dotación a la provisión por insolvencias no supone que indefectiblemente no se vayan a cobrar los derechos en cuestión sino que existen dudas razonables sobre la cobrabilidad de los mismos; por aplicación del principio de prudencia, las reglas contables exigen que, en virtud de esas dudas, se dote la correspondiente dotación por insolvencias por los deudores de dudoso cobro; las mismas reglas contables admiten que el importe de la dotación se realice bien analizando una a una cada una de las deudas o bien globalmente consideradas.

Como alega el Ayuntamiento, al cierre de la Cuenta del período 2011 no era conocido el importe de lo que iba a quedar pendiente de cobro a 31 de diciembre del año siguiente (94.244.368 euros), de manera que no puede exigirse que se hubiera provisionado como de dudoso cobro tal importe. Pero sí podían y debieron ser utilizados criterios de provisión de dudoso cobro basándose en hechos y datos ciertos conocidos, que permitían cuantificar el riesgo de cobro, como los que se exponen a continuación.

Al respecto, la Cámara de Cuentas considera que pudo cuantificarse el riesgo de dudoso cobro atendiendo a la secuencia histórica conocida de años anteriores. El método se desarrolla siguiendo los siguientes pasos:

1. Determinación de los importes pendientes de cobro (saldo de la cuenta Deudores presupuestarios) a 31 de diciembre de cada uno de los cinco ejercicios anteriores (2006 a 2010)

2. De dichos importes se deducen los que corresponden a enajenación de inversiones reales (por haber sido ya considerados en el apartado II.2.3.1.A de este Informe) y los provenientes de los capítulos IV y VII del presupuesto (por ser, en su inmensa mayoría, transferencias debidas por entes públicos, que se considera no tienen riesgo de impago, aunque sí de morosidad)

3. La diferencia entre los importes de los dos apartados anteriores nos da el importe base para el cálculo de las deudas con riesgo de dudoso cobro

4. A lo largo del ejercicio siguiente (ejercicio n+1) se van realizando cobros y a final de ese ejercicio n+1 queda un saldo de deuda no cobrada

5. Cálculo del porcentaje que la deuda no cobrada a 31 de diciembre de los ejercicios n+1 representa frente al saldo de la misma a 31 de diciembre del ejercicio n

6. Aplicando el porcentaje anterior al importe base de las deudas con riesgo de dudoso cobro calculado en el punto 3 anterior, se obtiene el importe de la provisión por insolvencias que se ha de tener en cuenta a 31 de diciembre de 2011.

Lo que queda cuantificado en el cuadro siguiente:

Ejercicio n	Pte cobro al 31 de diciembre del ejercicio n	Pte cobro por enajenación inversiones reales y transferencias	Pte cobro al 31 de diciembre del ejercicio n excluidas enajenaciones inversiones reales y transferencias	Cobros en el ejercicio n+1	Pte de cobro no recaudado un año más tarde (durante n+1)	% no recaudado
2006	82.237.082	-	82.237.082	28.642.656	53.594.426	65,17%
2007	101.271.412	15.610.262	85.661.150	36.576.906	49.084.244	57,30%
2008	114.458.654	19.782.530	94.676.124	36.456.584	58.219.540	61,49%
2009	245.045.009	130.137.934	114.907.075	41.569.901	73.337.174	63,82%
2010	221.896.001	96.278.751	125.617.250	39.751.200	85.866.051	68,36%
Total	764.908.158	261.809.477	503.098.681	182.997.247	320.101.434	63,63%

Finalmente, aplicando el porcentaje resultante (63,63 %) sobre el saldo de deuda no cobrada a 31/12/2011 (137.262.860 euros), se obtiene el importe de la dotación por insolvencias que aplicar (87.340.358 euros). Fren-

te a los 23.288.860 euros que aplicó el Ayuntamiento, supone un incremento de 64.051.498 euros, que debe ser tenido en cuenta para el cálculo del resultado económico patrimonial (apartado II.3) y del remanente de tesorería (apartado IV).

II.2.4. Tesorería

El saldo en tesorería que asciende a 6.093.971 euros, se desglosa tal como:

	Saldo a 31/12/2011
570 - Caja operativa.	31.332
571 - Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas.	4.805.413
573 - Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación.	925.254
575 - Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de pagos.	331.972
Total	6.093.971

II.2.4.1. Cuentas operativas y restringidas de recaudación

A partir de los datos suministrados por el departamento de tesorería, se ha procedido a circularizar la totalidad de las entidades financieras con que trabaja el Ayuntamiento de Zaragoza. De las respuestas se ha constatado la existencia de 23 cuentas corrientes, con 9 entidades financieras distintas, sin contabilizar en los estados financieros. El importe total de las mismas a 31 de diciembre de 2011 asciende a 544.961 euros, siendo su naturaleza la siguiente:

— 16 son cuentas restringidas de recaudación (según la identificación de las mismas dada por las entidades financieras en su respuesta y por el departamento de tesorería), cuyo importe acumulado asciende a 365.164 euros. Los servicios de tesorería y contabilidad desconocían su existencia, y el departamento de recaudación carece de la documentación acreditativa sobre estos saldos.

— 2 son cuentas abiertas por Alcaldía y Protocolo para la gestión de sus pagos a justificar, que ascienden a 177.398 euros.

— 3 cuentas con un saldo de 933 euros, son totalmente desconocidas para el Ayuntamiento de Zaragoza. En dos de estas cuentas, los disponentes no desempeñan puesto alguno en el Ayuntamiento de Zaragoza asociado a la disposición de fondos.

— 2 cuentas se usan para el pago de las nóminas de los empleados, presentan un saldo de 1.466 euros.

II.2.4.2. Cobros y pagos pendientes de aplicación

La partidas de cobros y pagos pendientes de aplicación recogen los cobros y pagos que se producen en la entidad y que no son aplicables a sus conceptos definitivos por ser esta aplicación provisional un trámite previo para su posterior aplicación definitiva, o por desconocer su origen y si son o no presupuestarios. Se trata por tanto de unas cuentas con un marcado carácter de temporalidad, y que en el menor plazo posible debe producirse su imputación a las partidas que corresponda.

Los saldos existentes pendientes de aplicación a 31 de diciembre del 2011 son los siguientes:

	Saldo deudor	Saldo acreedor
Otros deudores		
Pagos pendientes de aplicación	660.246	-
Provisiones de fondos pagos a justificar	800	-
Otros acreedores		
554-Cobros pendientes de aplicación	-	9.628.004
559-Otras partidas pendientes de aplicación	-	8.367.016
55901-Cobros pendientes recaudación	-	7.136.377
55910-Ingresos por tarjetas prepago	-	1.230.639

De la totalidad del saldo de los cobros pendientes de aplicación (cuentas 554 y 559) que asciende a 17.995.021 euros el Ayuntamiento de Zaragoza no ha podido identificar el origen concreto y aplicación de 10.773.370 euros.

En fase de alegaciones se ha aportado una relación Excel con más de 45.000 registros, donde se identifican el origen de 7.136.377 euros, cuya validez no ha podido ser evidenciada por la Cámara de Cuentas, ya que supondría reabrir las tareas de fiscalización.

Asimismo del análisis de los movimientos producidos en el ejercicio 2011 fiscalizados por la Cámara de Cuentas, se ha evidenciado la existencia de apuntes contables que no se corresponden con lo previsto en la ICAL normal para estas cuentas tales como compensaciones de saldos, contabilización de intereses y amortizaciones de la deuda.

Todo lo anterior impide a la Cámara de Cuentas emitir una opinión sobre la fiabilidad de los saldos reflejados en estas cuentas, asociadas muy directamente a los saldos de la tesorería del Ayuntamiento de Zaragoza.

II.2.4.3. Pagos a justificar

Tienen el carácter de «pagos a justificar» las cantidades que se libran para atender gastos presupuestarios, cuando los documentos justificativos de los mismos no se pueden acompañar en el momento de expedir los correspondientes órdenes de pago.

El procedimiento de pagos a justificar supone una excepción a la regla general del «servicio hecho» que constituye el criterio general para el reconocimiento y pago de las obligaciones que requiere que, previamente, el acreedor haya cumplido la prestación a su cargo y se aporten los correspondientes documentos justificativos.

Durante el ejercicio 2011 se han tramitado 206 expedientes de libramiento de pagos a justificar por un montante de 4.405.982 euros tal como:

Tipo	Libramientos		Autorizaciones		Gastos	
	Número	%	Importe	%	Importe	%
Ayudas urgencia tipo social	56	27%	3.500.000	79%	3.492.390	81%
Gastos protocolo y alcaldía	8	4%	557.378	13%	557.378	13%
Otros	142	69%	348.604	8%	275.265	6%
Total	206	100%	4.405.982	100%	4.325.033	100%

Se ha analizado una muestra de 23 libramientos representativa del 22% de los importes autorizados. Del análisis de los mismos se han detectado, entre otras, las siguientes incidencias, que permiten concluir que el Ayuntamiento de Zaragoza incumple la normativa que regula la figura de los pagos a justificar:

— En ningún expediente analizado consta propuesta de gasto en la que se detallen las razones del carácter a justificar del pago que se propone.

— En ningún expediente analizado consta informe previo de la Intervención sobre el carácter urgente de los gastos y la imposibilidad de tramitar los mismos por el procedimiento ordinario.

— La expedición de órdenes de pago a justificar en el ejercicio 2011 no ha respetado la prelación en el orden de pagos que establece el artículo 187 del TRLHL.

— Se han detectado gastos realizados o devengados con carácter previo a la solicitud de la orden de pago a justificar, llegando en algunos casos a incluirse gastos del ejercicio 2010 anterior.

— En 12 de los 23 expedientes analizados se ha incumplido el plazo máximo de justificación de tres meses que establecen el RD 500/1990 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, y las Bases de Ejecución del presupuesto.

— En 4 expedientes a 31 de diciembre de 2011 no se ha rendido la cuenta justificativa ni se ha reintegrado lo dispuesto pendiente de justificación a 31 de diciembre de 2011, aunque se ha reintegrado y justificado posteriormente fuera de plazo.

— En 14 de los 23 expedientes analizados se han realizado gastos que no se corresponden con la aplicación presupuestaria que consta en la solicitud por lo que parte de los fondos se han destinado a fines distintos del motivo que originó su solicitud.

— En 4 expedientes analizados no consta que haya sido aprobada la cuenta justificativa por parte de la Comisión de Hacienda y Economía.

Adicionalmente a lo anterior, respecto de los libramientos de fondos a justificar de protocolo y alcaldía que durante el ejercicio 2011 han ascendido a 557.378 euros, se han detectado las siguientes incidencias:

— En la solicitud de libramiento de pagos a justificar, no se realiza justificación alguna del destino a dar a los fondos librados. Existe una mera nota solicitando un importe, bajo la rúbrica de gastos de representación o protocolo.

— La puesta a disposición de los fondos, para el perceptor de los pagos a justificar, no se realiza en una cuenta restringida de pagos a justificar (incumpliendo la Regla 33 de la ICAL normal), sino en una cuenta de tesorería fuera del control de los departamentos de tesorería y de contabilidad, siendo de libre disposición para los perceptores. Estas cuentas corrientes que han sido detectadas en la circularización realizada a las instituciones financieras (apartado II.2.4.1) arrojan un saldo a 31 de diciembre de 2011 de 177.398 euros.

— Del análisis de los gastos que justifican estos desembolsos se ha comprobado que, por su naturaleza y operativa, en su práctica totalidad se corresponden con gastos que deberían haberse tramitado en firme, por disponer el Ayuntamiento de la documentación justificativa de los pagos, y no mediante el procedimiento excepcional de pagos a justificar. En estos casos, la Cámara de Cuentas ha constatado que el Ayuntamiento no respeta la normativa sustantiva reguladora de los distintos tipos de los gastos públicos, ni aprueba los correspondientes expedientes y resoluciones, cuando utiliza el sistema de pagos a justificar para pagar las obligaciones; así se han detectado:

* Pagos a beneficiarios de subvenciones concedidas de forma directa que deberían haberse realizado en firme y respetando los preceptos de la Ley General de Subvenciones.

* Pagos a contratistas por prestaciones de naturaleza contractual que deberían haberse tramitado en firme y cumpliendo las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público.

* Pagos calificados como servicios de escolta y conductor justificados mediante tickets de comidas y conceptos diversos, que en el caso de corresponder a gastos efectivamente realizados por razones del servicio, deberían haberse tramitado en firme y siguiendo la normativa a reguladora de las indemnizaciones por razón del servicio aplicable al personal al servicio del Ayuntamiento.

*Pagos de intereses de demora por resolución judicial.

El Ayuntamiento de Zaragoza no tiene establecido un sistema de anticipos de caja fija para poder atender con carácter inmediato y de forma extrapresupuestaria los pequeños gastos periódicos y repetitivos habituales en el funcionamiento ordinario de la Administración municipal, con posterior aplicación al presupuesto de gastos en bienes corrientes y servicios del presupuesto del año en que se realicen. Al carecer de este sistema de gestión de pagos, la Cámara de Cuentas ha constatado que el Ayuntamiento utiliza incorrectamente las provisiones de fondos a justificar que libra a los distintos habilitados para atender gastos repetitivos de menor cuantía para los que dispone de los justificantes de las órdenes de pago, que de acuerdo con las normas que rigen las Haciendas locales deberían pagarse en firme o con cargo al anticipo de caja fija, nunca a justificar.

La regulación de los anticipos de caja fija en las Entidades locales se establece en el artículo 190.3 del TRLHL, en los artículos 73 a 76 del Reglamento presupuestario (RD 500/1990, de 20 de abril), en las instrucciones de contabilidad local, con las peculiaridades derivadas de la organización propia y, en su caso, en los reglamentos de la entidad.

II.2.5. Fondos Propios

El movimiento en el ejercicio 2011 de los fondos propios ha sido el siguiente:

	Saldo al 01/01/2011	Distribución resultado 2010	Resultado del 2011	Saldo a 31/12/2011
A) FONDOS PROPIOS	828.838.343	-	-	745.035.761
I. Patrimonio	-	-	-	-
II. Reservas	-	-	-	-
III. Resultados de ejercicios anteriores	841.020.577	(12.182.234)	-	828.838.343
IV. Resultados del Ejercicio	(12.182.234)	12.182.234	(83.802.582)	(83.802.582)

De las actuaciones de fiscalización practicadas, procede realizar los ajustes contables que se indican en el presente informe, lo que supone minorar los fondos propios en una cifra cierta de 141.789.017 euros (apartado II.3) sin perjuicio del impacto que sobre los mismos podrían tener las limitaciones al alcance planteadas en el apartado I.1.7, y muy especialmente el efecto de la correcta contabilización de las inversiones destinadas al uso general señalada en el apartado II.2.1.1.

II.2.6. Endeudamiento

El detalle de las operaciones de endeudamiento vigentes a 31 de diciembre de 2011, según los datos de la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza es el siguiente:

Endeudamiento	Saldo a 31/12/2011	Saldo a c/p	Saldo a l/p
Deudas con entidades de crédito	752.798.981	44.974.885	710.538.900
Otras deudas	114.716.352	21.337.966	93.378.386
Mº Industria Plan Avanza	22.930.769	2.084.615	20.846.154
Liquidación Participación Ingresos del Estado	17.924.681	2.987.447	14.937.234
Liquidación PIE 2009	73.860.903	9.844.120	64.016.783
Depósitos y fianzas	33.597.344	13.650.045	19.947.299
Total	901.112.677	79.962.896	823.864.585

De las pruebas de auditoría realizadas se ha puesto de manifiesto la existencia de endeudamiento no contabilizado por el Ayuntamiento de Zaragoza por un montante de 15.440.308 relativos a la deuda por la construcción y mantenimiento de la depuradora de la Cartuja. Se realiza el análisis detallado en el apartado II.2.7.2.A.2 del presente informe. El endeudamiento resultante es de 916.552.985 euros.

De recoger el criterio de la Cámara de Cuentas, habría que añadir un endeudamiento de 181.092.255 euros por las obras de construcción del Tranvía de Zaragoza. Se realiza un análisis detallado en el apartado II.6 del presente informe. Todo lo anterior elevaría la cifra de endeudamiento hasta los 1.097.645.240 euros.

II.2.6.1. Deudas con entidades de crédito

El movimiento de los préstamos y créditos reflejado en la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza durante el 2011 es el siguiente:

Deudas con entidades de crédito	Saldo al 01/01/2011	Altas	Amort./ devoluciones	Saldo a 31/12/2011	Saldo a c/p	Saldo a l/p
Deudas con entidades de crédito	728.533.721	-	(23.992.898)	704.540.732	27.175.726	677.365.006
Deudas ICO 2011	-	48.258.250	-	48.258.250	15.084.356	33.173.894
Intereses devengados no vencidos	1.896.555	-	-	2.714.803	2.714.803	-
Total	730.430.276	48.258.250	(23.992.898)	755.513.785	44.974.885	710.538.900

Los préstamos formalizados en el ejercicio 2011, que han ascendido a 48.258.250 euros, se corresponden íntegramente con el plan de pago a proveedores, aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. El Ayuntamiento de Zaragoza ha respetado el límite máximo permitido según el artículo 6 del Real Decreto Ley 8/2011, donde se establece que el importe máximo a solicitar, junto con los intereses estimados que la operación de crédito generaría, no podrá exceder, en ningún caso, del veinticinco por ciento del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la entidad local en tributos del Estado del año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores.

Importe máximo susceptible de financiación	
Entrega a cuenta participación tributos estado del 2011	223.915.557
(-)Reintegro liquidación def. 2008 correspondiente a 2011	4.481.170
Neto	219.434.387
25% del Neto	54.858.597

Importe solicitado más intereses estimados	
Principal	48.454.481
Intereses estimados	6.404.116
Total	54.858.597

Del producto total de estos préstamos, el Ayuntamiento de Zaragoza solamente contabilizó 3.127.753 como ingresos presupuestarios del ejercicio 2011 (con los que financió una modificación presupuestaria de generación de créditos para aplicar a presupuesto obligaciones pendientes de contabilización) registrando el resto, 45.130.498 euros, como operaciones no presupuestarias de tesorería.

Las normas de contabilidad del endeudamiento de las entidades locales se contienen en la Sección 2 de la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local vigente en 2011 y establecen la regla del tratamiento presupuestario que ha de darse a las operaciones de crédito, salvo a las denominadas operaciones de tesorería, y el criterio de caja como regla de reconocimiento de estos pasivos. En concreto, la Regla 28, Tratamiento presupuestario, dispone literalmente que «el producto, la amortización y los gastos por intereses y por conceptos conexos de las operaciones de crédito se aplicarán al Presupuesto de la entidad», excepto «el producto y la amortización de las operaciones de tesorería que tendrán la consideración de operaciones no presupuestarias». Estas operaciones de tesorería se regulan específicamente en el art. 51 TRLRHL que solo permite el recurso al endeudamiento para cubrir necesidades transitorias a corto plazo, obligando a estos efectos a que se instrumente en operaciones de crédito que no excedan de un año y estableciendo el límite de que estas operaciones no superen en conjunto el 30 por ciento de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior. Adicionalmente, para el año 2011 objeto de esta fiscalización, el art. 14.3 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estableció el requisito adicional, hoy no vigente, de que las operaciones de crédito a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación deberían quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

De acuerdo con todo lo anterior, la Cámara de Cuentas concluye que los 45.130.498 euros de ingresos por endeudamiento registrados en la Cuenta General como operación no presupuestaria de tesorería fueron incorrectamente contabilizados y deben figurar reconocidos, mediante los oportunos ajustes, en el Capítulo 9, Pasivos financieros, del presupuesto de ingresos del Ayuntamiento del ejercicio 2011, por tratarse del producto de operaciones de crédito concertadas a largo plazo y con saldos pendientes de cancelación a 31 de diciembre de 2011, circunstancias que configuran la naturaleza presupuestaria de estos recursos.

El tratamiento de estos ingresos por endeudamiento a largo plazo como operación no presupuestaria contradice igualmente lo establecido en el documento N.º 5 sobre endeudamiento público de los Principios Contables Públicos y el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado, que en su nota informativa 1/2012, de 21 de mayo, aprobada por tanto antes del cierre de las cuentas del ejercicio 2011, sobre el tratamiento contable derivado del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores indica en su punto 2 que, cuando las entidades locales reciban la información de los pagos realizados, registrarán el nacimiento de la deuda financiera a largo plazo como ingreso presupuestario en todo caso, y cuyo importe coincidirá con el efectivamente satisfecho a los proveedores.

Tal y como se pone de manifiesto en varios apartados del presente informe el Ayuntamiento de Zaragoza carece de un registro único de facturas, y de un Plan de Disposición de Fondos, aspectos ambos que han supuesto que en el pago a los proveedores no se haya seguido prelación alguna en cuanto a la antigüedad de las deudas.

Las características de los préstamos por endeudamiento a largo plazo, reflejados en la Cuenta General son las siguientes:

Entidad	Año formaliz	Capital inicial	Año vto.	Tipo de interés	Deuda viva 01/01/2011	Altas	Amort.	Deuda viva 31/12/2011
BSCH	2000	9.616.194	2012	Euribor 3 m + 0,019	1.923.239	-	(961.620)	961.619
BSCH	2001	6.010.121	2013	Euribor 3 m + 0,045	1.652.783	-	(601.012)	1.051.771
CAI-Caja3	2001	6.010.121	2013	Euribor 3 m + 0,050	1.803.036	-	(601.012)	1.202.024
CAI-Caja3	2002	6.000.000	2014	Euribor 3 m + 0,050	2.100.000	-	(600.000)	1.500.000
CaixaBank	2003	10.000.000	2015	Euribor 12 m + 0,09	5.000.000	-	(1.000.000)	4.000.000
BCL-BBVA	2005	17.500.000	2035	Euribor 3 m + 0,089	15.879.630	-	(648.149)	15.231.481
Bankia	2005	25.000.000	2035	Euribor 3 m + 0,172	22.474.422	-	(543.822)	21.930.600
BCL-BBVA	2005	109.775.400	2035	Euribor 3 m - 0,900	98.685.560	-	(2.387.945)	96.297.615
BBVA	2005	73.183.600	2035	Euribor 3 m - 0,970	65.790.373	-	(1.591.963)	64.198.410
Dexia Sabadell	2005	150.000.000	2035	Euribor 3 m - 1,050	134.846.553	-	(3.262.933)	131.583.620
BBVA	2005	17.500.000	2035	Euribor 3 m + 0,089	16.041.667	-	(648.148)	15.393.519
Dexia Sabadell	2005	19.723.000	2035	Euribor 3 m + 0,060	18.262.037	-	(730.481)	17.531.556
ICO	2006	25.000.000	2036	Euribor 3 m + 0,030	23.611.111	-	(925.926)	22.685.185
Dexia Sabadell	2006	28.288.000	2036	Euribor 3 m	26.267.429	-	(1.010.286)	25.257.143
ICO	2007	31.080.000	2037	Euribor 3 m + 0,031	29.415.000	-	(1.110.000)	28.305.000
Dexia Sabadell	2007	50.000.000	2037	Euribor 3 m -1,065	50.000.000	-	(1.851.852)	48.148.148
BCL-BBVA	2008	41.629.933	2038	Euribor 3 m + 0,250	41.258.237	-	(1.486.783)	39.771.454
Dexia Sabadell	2008	90.000.000	2038	Euribor 3 m - 0,850	90.000.000	-	(3.214.286)	86.785.714
BSCH	2009	42.467.359	2024	Euribor 3 m + 1,240	42.467.359	-	(816.680)	41.650.679
CAI-Caja3	2010	15.000.000	2030	Euribor 3 m + 0,950	15.000.000	-	-	15.000.000
BBVA	2010	26.055.193	2025	Euribor 3 m + 1,290	26.055.193	-	-	26.055.193
BBVA (ICO)	2011	760.041	2014	6,500	-	760.041	-	760.041
BBVA (ICO)	2011	25.758.842	2014	6,500	-	25.758.842	-	25.758.842
BSCH (ICO)	2011	10.499.692	2014	6,500	-	10.499.692	-	10.499.692
BSCH (ICO)	2011	2.750.129	2014	6,500	-	2.750.129	-	2.750.129
CaixaBank (ICO)	2011	8.489.546	2014	6,500	-	8.489.546	-	8.489.546
Total deuda entidades financieras					728.533.629	48.258.250	(23.992.898)	752.798.981

Los intereses abonados en el ejercicio han ascendido a 20.279.526 euros, de los que 1.896.555 euros correspondían a intereses devengados en el ejercicio 2010. El importe de los intereses devengados pendientes de pago a 31 de diciembre de 2011 asciende a 2.714.803 euros.

El calendario de amortización es el siguiente:

Total	2012	2013	2014	2015	2016	2017 y sigu.
752.798.981	42.260.082	43.959.978	45.080.523	28.027.685	27.398.476	566.072.239

II.2.6.2. Deuda con el Ministerio de Industria – Plan Avanza

Recoge la deuda con el Ministerio de Industria enmarcada dentro del Plan Avanza al que se acogió el Ayuntamiento de Zaragoza para el proyecto de la Milla Digital de Zaragoza.

Otras deudas	Saldo a 01/01/2011	Amort./ devoluciones	Saldo a 31/12/2011	Saldo a c/p	Saldo a l/p
Mº Industria Plan Avanza	25.015.385	(2.084.614)	22.930.769	2.084.615	20.846.154

El reintegro del préstamo se realiza mediante devoluciones anuales constantes de 2.084.615 euros el 30 de noviembre de cada año, correspondiendo la última al ejercicio 2022.

II.2.6.3. Liquidación del sistema de participación en los ingresos del Estado

En julio de 2010 y de 2011 se realizaron las liquidaciones definitivas sobre la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado, relativas a los ejercicios 2008 y 2009 respectivamente. De tales liquidaciones resultaron unos saldos negativos a compensar por el Ayuntamiento de Zaragoza a la Administración General del Estado de 22.405.851 y de 73.860.903 euros respectivamente.

	Saldo a 01/01/2011	Altas	Amort./ devoluciones	Saldo a 31/12/2011	Saldo a c/p	Saldo a l/p
Liquidación PIE 2008	22.405.851	-	(4.481.170)	17.924.681	2.987.447	14.937.234
Liquidación PIE 2009	-	73.860.903	-	73.860.903	9.848.120	64.016.783
Total	22.405.851	73.860.903	(4.481.170)	91.785.584	12.835.567	78.954.017

El artículo 91 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, contempla el diferimiento de las cantidades a devolver por las entidades locales, como consecuencia de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio 2008 que deberán reintegrarse por las entidades locales en 60 mensualidades a partir de enero de 2011, mediante descuento en los pagos que realice el Estado por las entregas a cuenta de cualquier recurso del sistema de financiación.

Con posterioridad y ya en el ejercicio 2012, la Disposición Final Décima de la Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado 2012 amplía el plazo de devolución a 120 meses tanto para la liquidación de 2008 como para la de 2009, ampliación que es de aplicación al Ayuntamiento de Zaragoza; de este modo ha compensado en el ejercicio 2013 el exceso de amortización pagado en ejercicios anteriores, debiéndose adecuar el calendario de devolución de las liquidaciones negativas.

La contabilización de dichas devoluciones se ha de realizar según lo establecido en la Nota Informativa n.º 1/2010 de la Intervención General de la Administración del Estado, donde se establece que las cantidades pendientes de devolución se reflejarán en el Pasivo del Balance en las cuentas 521 (Deudas a corto plazo) y 171 (Deudas a largo plazo), como así ha hecho el Ayuntamiento de Zaragoza.

Teniendo en cuenta las modificaciones al calendario de devolución y las liquidaciones conocidas a la fecha de emisión del presente informe, el calendario de devolución de las liquidaciones en la participación en los ingresos del estado, relativas a los ejercicios 2008 y 2009 resulta tal como:

Ejercicio	Liquidación PIE 2008	Liquidación PIE 2009	Total
2012	2.987.447	9.848.120	12.835.567
2013	597.489	4.924.060	5.521.550
2014	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2015	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2016	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2017	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2018	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2019	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2020	1.792.468	7.386.090	9.178.558
2021	1.792.468	7.386.093	9.178.561
Total	17.924.680	73.860.903	91.785.584

II.2.7. Acreedores

El detalle de los acreedores a corto a 31 de diciembre de 2011 es el siguiente:

Acreedores	Saldo a 31/12/2011
1. Acreedores presupuestarios	136.420.774
400 - Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente.	129.772.186
401 - Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos de gastos cerrados.	3.034.309
408 - Acreedores por devolución de ingresos.	3.614.279
2. Acreedores no presupuestarios	163.494.379
410 - Acreedores por I.V.A. soportado.	2.190.235
411 - Acreedores por gastos devengados.	31.579.575
413 - Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto.	128.584.677
419 - Otros acreedores no presupuestarios.	1.139.892
3. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos	11.952.304
452 - Entes públicos, por derechos a cobrar.	1.109.662
453 - Entes públicos, por ingresos pendientes de liquidar.	10.842.642
4. Administraciones Públicas	11.046.807
475 - Hacienda Pública, acreedor por diversos conceptos.	6.806.910
476 - Organismos de Previsión Social, acreedores.	4.239.897
5. Otros acreedores	17.995.021
554 - Cobros pendientes de aplicación.	9.628.004
559 - Otras partidas pendientes de aplicación.	8.367.017
Total	340.909.285

Entre las pruebas de auditoría realizadas para verificar los saldos pendientes de pago a 31 de diciembre de 2011, se ha circularizado a 51 acreedores, representativos del 76% del saldo total de acreedores y del 92% del volumen de operaciones presupuestarias de los capítulos 2 y 6 del presupuesto de gastos, habiéndose recibido 44 respuestas. En 38 de las 44 contestaciones recibidas, existen diferencias entre los saldos confirmados y los reflejados en la contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, sin que este haya podido aclarar el motivo de tales diferencias:

— 11 acreedores, han reconocido una deuda menor con el Ayuntamiento de Zaragoza que la reflejada en la contabilidad, ascendiendo esta diferencia a 3.745.279 euros.

— 27 acreedores, han confirmado un mayor saldo pendiente de pago por parte del Ayuntamiento de Zaragoza que el reflejado en la contabilidad, ascendiendo esta diferencia a 36.923.414 euros.

Hay que señalar como hecho significativo asociado al saldo de acreedores, que en el ejercicio 2011 el Ayuntamiento de Zaragoza se ha acogido al plan de pago a proveedores, aprobado por el Real Decreto Ley 8/2011, por un importe de 48.258.250 euros (apartado II.2.6.1), pese a lo cual el saldo de la cuenta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, arroja un saldo a 31 de diciembre de 2011 de 128.584.677 euros.

II.2.7.1. Acreedores presupuestarios

Del análisis de los saldos y los gastos realizados en el ejercicio, se ha puesto de manifiesto la existencia de obligaciones pendientes de pago que no han sido objeto de imputación presupuestaria por 172.986.892 euros, de los que 143.785.854 corresponden a gastos devengados en el ejercicio 2011, y 29.201.038 euros a gastos devengados en los ejercicios 2010 y anteriores (apartado II.2.7.2.B).

En los saldos que figuran a continuación de las cuentas por obligaciones pendientes de pago, de presupuesto corriente y de presupuestos cerrados, no se incluyen los importes anteriores.

A. Obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente

Las obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente a 31 de diciembre de 2011, recogidas en la cuenta 400, ascienden a 129.772.186 euros, siendo su distribución por capítulos la siguiente:

Capítulo	Saldo pte de pago a 31/12/2011	Porcentaje
1 Gastos de Personal	3.395.336	3%
2 Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	83.353.293	64%
3 Gastos Financieros	34.258	-
4 Transferencias Corrientes	23.781.795	18%
6 Inversiones Reales	16.510.746	13%
7 Transferencias de Capital	492.758	-
8 Activos Financieros	2.204.000	2%
TOTAL	129.772.186	100%

B. Obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados

Las obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados a 31 de diciembre de 2011, recogidas en la cuenta 401, ascienden a 3.034.309 euros. Su detalle por capítulos es el siguiente:

Capítulo	Saldo pte de pago a 31/12/2011
1 Gastos de Personal	1.533
2 Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	35.585
3 Gastos Financieros	445.049
4 Transferencias Corrientes	130.938
6 Inversiones Reales	1.919.741
7 Transferencias de Capital	501.462
TOTAL	3.034.309

La distribución por el ejercicio de imputación presupuestaria es el siguiente:

Ejercicio	Importe
2010	1.949.311
2009	126.243
2008	68.460
2007 y anteriores	890.295
Total	3.034.309

II.2.7.2. Acreedores no presupuestarios

A. Acreedores por gastos devengados

Esta cuenta cuyo saldo asciende a 31.579.575 euros está destinada a recoger las obligaciones no vencidas al cierre del ejercicio derivadas de gastos económicos no financieros devengados durante el ejercicio, su saldo se corresponde con tres acreedores tal como:

Acreedores	Importe
SEM Los Tranvías de Zaragoza	14.868.810
UTEDEZA	9.084.601
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	7.626.165
Total	31.579.575

A.1. Tranvía de Zaragoza

De los saldos pendientes de pago con la SEM Tranvías de Zaragoza, se realiza un análisis individualizado en el epígrafe II.6 del presente informe.

A.2. Saldo con UTEDEZA.

Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza del 25 de enero de 1990, se adjudicó a UTEDEZA la construcción, explotación y mantenimiento de la estación depuradora de aguas residuales del Barrio de la Cartuja Baja, así como la construcción de los colectores y obras complementarias necesarias para la misma. Acuerdo que se eleva a escritura pública, y que por el ejercicio de que se trata no ha sido fiscalizado por la Cámara de Cuentas.

Las obras de construcción se recepcionaron por acuerdo del Pleno el 25 de julio de 1997.

El canon a percibir por UTEDEZA como contraprestación por la construcción, explotación y mantenimiento de la estación depuradora incluye dos componentes:

1. Componente C1: Referido a la construcción y financiación de la Estación Depuradora.

El Ayuntamiento de Zaragoza en sesión plenaria de 29 de julio de 1997 procede a:

A. A la modificación del régimen financiero de la concesión en lo concerniente a tipo de interés referencial de los pagos por amortización de las obras de construcción e instalaciones.

B. El Ayuntamiento conoce y toma razón de la cesión de determinados derechos de cobro derivados de la Concesión (Componentes C1 y derechos y expectativas vinculadas, tales como compensaciones e indemnizaciones eventuales y futuras de cualquier clase) que de inmediato efectuará la entidad concesionaria en favor de un sindicato de entidades financieras.

Además de lo anterior en el acuerdo se establecen entre otras las siguiente modificaciones del régimen económico financiero del contrato: fijación de un nuevo tipo de interés de los pagos de amortización de las obras de construcción e instalación de la estación depuradoras; bonificación del 0,3% sobre el margen del 75% en el supuesto de cumplimiento exacto y puntual de los pagos mensuales; que cada mes natural se devengan los pagos correspondientes; la posibilidad de realizar aportaciones económicas a las entidades cesionarias de los derechos de cobro por el Ayuntamiento, en cualquier momento, con la finalidad de disminuir la parte que falte por amortizar; la consignación anual presupuestaria del componente C1 para su íntegro y completo pago; que en el supuesto de retraso en el pago del componente C1 en más de dos meses el devengo del interés legal del dinero más un 1.5% en favor del cesionario ; la posibilidad de rescisión por el cesionario, si la demora es superior a seis meses así como el resarcimiento de perjuicios; en los supuestos de rescate, secuestro o caducidad de la concesión, quiebra o disolución del concesionario, novación o resolución del contrato el cesionario tiene derecho a percibir como compensación el valor de extinción de la concesión; que el ejercicio de modificaciones del contrato por el Ayuntamiento que puedan afectar al componente C1 conllevará contraprestaciones; así como la autorización a las entidades financieras de ulteriores cesiones de los derechos de cobro

Mediante escritura pública de 31 de julio de 1997 la empresa UTEDEZA suscribe contrato de préstamo mercantil con cuatro entidades bancarias por 113.267.621 euros, haciéndose constar en el mismo, que dicho importe coincide con el componente C1 del canon, sin IVA. En este contrato «UTEDEZA cede y transmite con carácter incondicional e irrevocable a las Entidades de crédito la propiedad de los derechos de cobro que UTEDEZA ostenta frente al Ayuntamiento y que ascienden a un total de 113.267.621 euros correspondientes al principal del componente C1 del canon de la concesión», del que a 31 de diciembre de 2011, están pendientes de pago un total de 15.440.308 euros.

A mayor abundamiento, hay que resaltar que la cesión de derechos de cobro pactada es con el carácter de «sin recurso», de manera que la UTEDEZA no responde de la solvencia del deudor cedido ni tiene responsabilidad en el caso de la falta de pago por el Ayuntamiento. A lo indicado hay que añadir que la conciliación de los préstamos con las entidades financieras que constan en la contabilidad y la información obtenida en la circularización bancaria, así como el Informe de Riesgos del Banco de España identifican dicho préstamo.

En razón de todo lo precisado, la forma de contabilizar la construcción y financiación de la depuradora debería haber consistido en reconocer un activo por la construcción de la depuradora y simultáneamente un pasivo financiero por el mismo importe de 113.267.621 euros.

Adjuntamos a continuación un cuadro donde se refleja los pagos realizados durante el ejercicio 2011 por el Ayuntamiento de Zaragoza a las entidades financieras sindicadas, por el canon C1 de construcción y financiación de la depuradora:

N.º factura	Fecha	Capital pendiente	Cuota	Principal amortizado	Intereses
1-2011	20/01/2011	24.469.454	825.111	785.176	39.935
2-2011	21/02/2011	23.672.057	838.233	797.397	40.836
3-2011	21/03/2011	22.858.572	833.484	813.485	19.999
5-2011	20/04/2011	22.052.780	839.951	805.791	34.159
6-2011	20/05/2011	21.239.085	846.438	813.695	32.743
7-2011	20/06/2011	20.424.855	851.523	814.230	37.293
8-2011	19/07/2011	19.602.951	853.519	821.904	31.615
9-2011	19/08/2011	18.780.197	858.364	822.754	35.609
10-2011	20/09/2011	17.953.156	861.307	827.041	34.266
11-2011	20/10/2011	17.118.789	863.454	834.366	29.088
12-2011	21/11/2011	16.283.093	868.046	835.696	32.349
15-2011	20/12/2011	15.440.308	866.961	842.785	24.175
Total		15.440.308	10.206.390	9.814.322	392.067

Financieramente habría que reconocer un inmovilizado material por el valor de la infraestructura por 113.267.621 euros, calculando la amortización acumulada a 31 de diciembre de 2011 que debido a la inexistencia de un inventario contable, y a la ausencia de criterios y estudios de la amortización del Ayuntamiento de Zaragoza sobre su inmovilizado no es posible cuantificar su efecto sobre los fondos propios. Asimismo procedería una desactivación de los gastos financieros imputados al capítulo 6 del presupuesto de gastos, y a los epígrafes de inmovilizado material, que debido a la limitación anterior, tampoco es posible cuantificar.

Sí es posible cuantificar, no obstante, el importe de la deuda viva con las entidades financieras a 31 de diciembre de 2011 que asciende a 15.440.308 euros, y que no está registrada por el Ayuntamiento de Zaragoza, correspondiendo 10.522.402 euros al corto plazo y 4.912.906 euros al largo plazo.

En conclusión y teniendo en cuenta las limitaciones planteadas, la deuda financiera del Ayuntamiento de Zaragoza se encuentra infravalorada en 15.440.308 euros, los gastos presupuestarios por inversión real (y altas del inmovilizado) sobrevalorados en 10.206.390 euros, y los gastos presupuestarios por pasivos y gastos financieros infravalorados en 9.814.322 y 392.067 euros respectivamente en el ejercicio 2011.

2. Componente C2.

El componente C2 está referido a la explotación y mantenimiento de las instalaciones de la depuradora, y se compone de un término fijo que en el ejercicio 2011 ha ascendido a 363.188 euros mensuales y un variable en función del caudal de aguas tratado (0,0611389 euros el metro cúbico).

Durante el ejercicio 2011, las facturas por este concepto han ascendido a 9.084.601 euros, que se han contabilizado indebidamente en la cuenta 411 de acreedores por gastos devengados, por lo que no se ha imputado al presupuesto de gastos pese a tratarse de gastos por servicios ya recibidos y vencidos. Descontado el IVA deducible del 8% por tratarse de una actividad en la que el Ayuntamiento repercute IVA, procede realizar la oportuna reclasificación a la cuenta 413 de acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto por 8.411.668 euros (apartado II.2.7.2.B).

La contabilización de la deuda en esta cuenta, tiene su origen en el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 28 de marzo de 2011, relativo a la modificación del contrato para la construcción y explotación, en régimen de concesión administrativa, de la estación depuradora de aguas residuales de La Cartuja, colectores y obras complementarias, adjudicado a la UTE formada por Omnium de Traitements et de Valorisation, S.A. (actual Veolia) y Depuradora de Zaragoza, S.A. (UTEDEZA), donde en su apartado 2 expone lo siguiente:

«2. Propuesta de pagos. El Ayuntamiento de Zaragoza aprueba la propuesta de pagos a realizar en el año 2013 efectuada por UTEDEZA, concesionaria del servicio, en relación a los pagos derivados del componente C2 más reposiciones correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012.»

Sobre este modificado del contrato hay que poner de manifiesto que el mismo no fue comunicado a la Cámara de Cuentas, incumpliendo el Ayuntamiento de Zaragoza la obligación de remisión de los modificados que afecten a los contratos.

Respecto de la cláusula sobre el aplazamiento del pago, hay que remitirse a la Ley 15/2010, de 15 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 (vigente desde el 7 de julio de 2010), que suprime la posibilidad de pacto entre las partes, para alargar los plazos de pago, siendo nulos y entendiéndose por no puestos los pactos de este tenor, por lo que el acuerdo en cuestión en lo relativo al aplazamiento del pago ha de ser calificado como nulo de pleno derecho por ser contrario a la legislación.

B. Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto (413)

Según la ICAL normal, el saldo de esta cuenta acreedora recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos que no se han aplicado al presupuesto, siendo procedente dicha aplicación.

El saldo pendiente de pago recogido en esta partida a 31 de diciembre de 2011 asciende a 128.584.677 euros. Este elevado importe, pone de evidencia que el uso de esta cuenta no se está realizando de forma excepcional, para poder contabilizar aquellas facturas que al cierre del ejercicio no se hayan podido dictar los oportunos documentos contables presupuestarios, sino que se está haciendo uso de ella para contabilizar el gasto que no se ha imputado presupuestariamente debido a la insuficiente consignación presupuestaria.

Se ha analizado una muestra significativa de las facturas imputadas a esta cuenta, habiéndose comprobado que en su totalidad se corresponden con servicios y bienes efectivamente facturados y recibidos por el Ayuntamiento de Zaragoza. Del total de los 128.584.677 euros, 106.667.959 euros corresponden a bienes y servicios devengados en el ejercicio 2011 y 21.916.718 euros a los ejercicios 2010 y anteriores.

Adicionalmente a lo anterior, de los trabajos de fiscalización se han detectado gastos no imputados al presupuesto de gastos, y que deberían haberse imputado al mismo, al ser gastos devengados en el ejercicio 2011 y anteriores, por lo que metodológicamente se plantea su imputación a esta cuenta. En este sentido se han detectado:

- Facturas relativas a gastos facturados y devengados en el ejercicio 2011 y anteriores, que no han sido objeto de contabilización alguna por 21.121.737 euros. De este importe 15.167.289 euros corresponden bienes corrientes y servicios del capítulo II (apartado II.4.3.2) y 5.954.448 euros a inversiones reales del capítulo VI (apartado II.4.3.3).

- Obligaciones pendientes de pago devengadas y vencidas en el ejercicio 2011, correspondientes a los servicios facturados por la empresa UTEDEZA y que se encuentran registradas en la cuenta 411 de acreedores por gastos devengados (ver apartado II.2.7.2.A), por 8.411.668 euros, por lo que procede su reclasificación a la cuenta 413 acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

- La cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011, por importe de 4.479.661 euros, no ha sido contabilizada por su totalidad en el ejercicio 2011, sino que el Ayuntamiento contabilizó 2.343.113 euros, ascendiendo el importe pendiente de imputación presupuestaria y contabilización a 2.136.548 euros (apartado II.4.3.1.A).

- Compromisos de aportación a la sociedad Promoción Aeropuerto de Zaragoza por 3.500.000 euros (apartado II.2.2.1.A).

En resumen, la cuenta «413 - Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto» se encuentra infravalorada en 35.169.353 euros, ya que debería reflejar un saldo al 31 de diciembre de 2011 de, al menos, 163.754.030 euros, frente a los 128.584.677 euros contabilizados.

La existencia de 163.754.030 euros correspondientes a gastos realizados por la adquisición de bienes y servicios en el ejercicio 2011 y anteriores, que no han sido imputados al presupuesto, y por ello se registran o deben registrarse en la cuenta 413-Acreedores pendientes de aplicar al presupuesto, ante la insuficiencia del crédito presupuestario, pone de manifiesto que se han realizado gastos por importe superior, en un 22% del presupuesto definitivo, a lo autorizado en los correspondientes créditos presupuestarios incumplimiento los principios de especialidad cuantitativa y temporal que deben regir la ejecución del presupuesto exigido por los artículos 172 y 176 del TRLHL.

Debido al elevado saldo de esta cuenta, entiende la Cámara de Cuentas que, para una correcta interpretación de la situación económico patrimonial y presupuestaria de la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza, procede ajustar los distintos estados financieros y presupuestarios, en los saldos aquí detectados.

II.3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL

El resultado económico patrimonial del ejercicio 2011 recogido en la Cuenta General presentada por el Ayuntamiento de Zaragoza es el siguiente:

DEBE	Ejercicio 2011	HABER	Ejercicio 2011
A) GASTOS	725.434.366	B) INGRESOS	641.631.784
3. Gastos funcionamiento servicios y prestac. sociales	596.822.569	1. Ventas y prestaciones de servicios	1.854.928
a) Gastos de personal	238.259.807	a) Ventas	1.854.928
<i>a.1) Sueldos, salarios y asimilados</i>	<i>184.672.937</i>	3. Ingresos de gestión ordinaria	355.250.495
<i>a.2) Cargas sociales</i>	<i>53.586.870</i>	a) Ingresos tributarios	354.916.089
d) Variación de provisiones de tráfico	17.009.421	<i>a.1) Impuestos propios</i>	<i>218.498.091</i>
<i>d.2) Variación provisiones P^a cdtos incobrables</i>	<i>17.009.421</i>	<i>a.2) Impuestos cedidos</i>	<i>20.741.0221</i>
e) Otros gastos de gestión	320.108.581	<i>a.3) Tasas</i>	<i>114.146.510</i>
<i>e.1) Servicios exteriores</i>	<i>320.108.581</i>	<i>a.4) Contribuciones especiales</i>	<i>1.530.467</i>
f) Gastos financieros y asimilables	21.444.760	b) Ingresos urbanísticos	334.406
<i>f.1) Por deudas</i>	<i>21.444.760</i>	4. Otros ingresos de gestión ordinaria	58.427.898
4. Transferencias y subvenciones	81.294.558	a) Reintegros	3.154.399
a) Transferencias y subvenciones corrientes	53.772.703	c) Otros ingresos de gestión	51.391.579
b) Transferencias y subvenciones de capital	27.521.855	d) Ingresos de participaciones en capital	267.200
5. Pérdidas y gastos extraordinarios	47.317.239	f) Otros intereses e ingresos asimilados	3.614.720
a) Pérdidas procedentes de inmovilizado	3.387	5. Transferencias y subvenciones	175.970.420
d) Gastos extraordinarios	70.819	a) Transferencias corrientes	130.765.482
e) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	47.243.033	b) Subvenciones corrientes	15.135.314
		c) Transferencias de capital	10.958.028
		d) Subvenciones de capital	19.111.595
		6. Ganancias e ingresos extraordinarios	50.128.043
		a) Beneficios procedentes del inmovilizado	8.918.053
		c) Ingresos extraordinarios	162.584
		d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	41.047.406
		DESAHORRO	83.802.582

De las actuaciones de fiscalización practicadas, procede realizar los ajustes contables que se indican en el presente informe, lo que supone un mayor desahorro de 141.789.017 euros, elevando la cifra de esta magnitud a un desahorro total de 225.591.599 euros, tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Provisión Inversiones financieras	(22.741.367)	II.2.2.
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Riesgos en Zaragoza Alta Velocidad	(21.130.908)	II.2.2.1.B
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(51.199.103)	II.2.3.1.C
Gastos no contabilizados (cap II y VI)	(21.121.737)	II.4.3.2 y II.4.3.3
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1.A
Defecto de la provisión para insolvencias	(64.051.498)	II.2.3.3
Obras del Tranvía	44.092.144	II.6.6
Total	(141.789.017)	

Este resultado incluye el ajuste recomendado por la Cámara de Cuentas en relación con la contabilización de las obras del tranvía de Zaragoza.

II.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

II.4.1. Presupuesto inicial

El Presupuesto General del ejercicio 2011, formado por el de la propia entidad, el de los Organismos Autónomos y el estado de previsión de ingresos y gastos de las Sociedades municipales dependientes de la misma, fue elaborado, tramitado y aprobado fuera del plazo establecido por el artículo 168.4 del TRLHL, que fija su remisión al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución antes del día 15 de octubre, y fue aprobado inicialmente por el Pleno el 23 de diciembre de 2010 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 28 de diciembre de 2010.

El presupuesto se aprueba definitivamente por el Pleno el 28 de enero de 2011 y se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el 2 de febrero de 2011, excediéndose el plazo legal fijado por el artículo 169 del TRLHL para su publicación y aprobación definitiva, antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

El presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza para el ejercicio 2011 fue el siguiente:

CRÉDITOS INICIALES	GASTOS	CAP	INGRESOS	CRÉDITOS INICIALES
252.172.487	Gastos de personal	1	Impuestos directos	228.327.000
249.565.563	Gastos en bienes corrientes y servicios	2	Impuestos indirectos	30.767.100
24.505.340	Gastos financieros	3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	146.679.400
53.867.713	Transferencias corrientes	4	Transferencias corrientes	214.256.897
-	-	5	Ingresos patrimoniales	4.472.600
580.111.103	Total gastos corrientes		Total ingresos corrientes	624.502.997
37.652.987	Inversiones reales	6	Enajenación de inversiones reales	39.000.000
24.661.341	Transferencias de capital	7	Transferencias de capital	5.500.000
62.314.628	Total gastos de capital		Total ingresos de capital	44.500.000
8.125.000	Activos financieros	8	Activos financieros	7.625.000
26.077.566	Pasivos financieros	9	Pasivos financieros	-
34.202.566	Total gastos financieros		Total ingresos financieros	7.625.000
676.627.997	TOTAL			676.627.997

II.4.2. Modificaciones de crédito

Durante el ejercicio 2011 se han tramitado 58 expedientes de modificación de crédito que han supuesto un aumento neto de la consignación presupuestaria de 66.404.874 euros (un 10% sobre los créditos iniciales) tal como:

Capítulo	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos
1 Gastos de personal	252.172.487	(13.688.874)	238.483.613
2 Gastos en Bienes corrientes y servicios	249.565.563	19.065.281	268.630.844
3 Gastos financieros	24.505.340	(2.855.500)	21.649.840
4 Transferencias corrientes	53.867.713	3.639.170	57.506.883
6 Inversiones reales	37.652.987	55.547.846	93.200.833
7 Transferencias de capital	24.661.341	4.696.951	29.358.292
8 Activos financieros	8.125.000	-	8.125.000
9 Pasivos financieros	26.077.566	-	26.077.566
TOTAL	676.627.997	66.404.874	743.032.871

Atendiendo a la tipología de las modificaciones de crédito y su financiación:

Tipo	N.º exp.	Importe	Comprom. firmes de aportación	Exceso de financiación afectada	Recursos afectados créditos ampliables	Bajas por anulación	Transf. de cdtos.
Crédito extraordinario/suplemento de crédito	2	15.673.463	-	-	-	15.673.463	-
Generación de créditos	28	31.536.758	31.536.758	-	-	-	-
Incorporación de remanentes	2	34.209.114	-	34.209.114	-	-	-
Transferencia de créditos	15	15.995.786	-	-	-	-	15.995.786
Ampliaciones de crédito	11	659.002	-	-	659.002	-	-
TOTAL	58	98.074.123	31.536.758	34.209.114	659.002	15.673.463	15.995.786

Y según su clasificación económica de gastos e ingresos:

MODIF.	GASTOS	CAP	INGRESOS	MODIF.
(13.688.874)	Gastos de personal	1	Impuestos directos	-
19.065.281	Gastos en bienes corrientes y servicios	2	Impuestos indirectos	-
(2.855.500)	Gastos financieros	3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	477.084
3.639.170	Transferencias corrientes	4	Transferencia corrientes	1.244.045
-	-	5	Ingresos patrimoniales	-
6.160.077	Total gastos corrientes		Total ingresos corrientes	1.721.129
55.547.846	Inversiones reales	6	Enajenación de inversiones reales	-
4.696.951	Transferencias de capital	7	Transferencias de capital	27.346.878
60.244.797	Total gastos de capital		Total ingresos de capital	27.346.878
-	Activos financieros	8	Activos financieros	34.209.114
-	Pasivos financieros	9	Pasivos financieros	3.127.753
-	Total gastos financieros		Total ingresos financieros	37.336.867
66.404.874	TOTAL			66.404.874

II.4.3. Liquidación del presupuesto de gastos (clasificación económica)

Descripción	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
1 Gastos de personal (II.4.3.1)	252.172.487	(13.688.874)	238.483.613	238.259.807	3.395.336
2 Gastos en bienes corrientes y servicios (II.4.3.2)	249.565.563	19.065.282	268.630.845	245.929.969	83.353.293
3 Gastos financieros (II.4.3.7)	24.505.340	(2.855.500)	21.649.840	20.626.512	34.258
4 Transferencias corrientes (II.4.3.4)	53.867.713	3.639.170	57.506.883	53.772.703	23.906.287
6 Inversiones reales (II.4.3.3)	37.652.987	55.547.846	93.200.833	56.283.228	16.510.746
7 Transferencias de capital (II.4.3.4)	24.661.341	4.696.951	29.358.292	20.586.012	368.266
8 Activos financieros (II.4.3.5)	8.125.000	-	8.125.000	6.100.739	2.204.000
9 Pasivos financieros (II.4.3.6)	26.077.566	-	26.077.566	26.077.512	-
TOTAL	676.627.997	66.404.874	743.032.871	667.636.484	129.772.186

II.4.3.1. Gastos de personal

Recoge todo tipo de retribuciones e indemnizaciones al personal que presta sus servicios en el Ayuntamiento de Zaragoza por el trabajo realizado. Asimismo incorpora las cotizaciones obligatorias, prestaciones sociales y otros gastos de naturaleza social. Su detalle por artículos en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Art.	Descripción	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
10	Órganos de gobierno y personal directivo	2.963.884	2.962.518	-
11	Personal eventual	1.754.283	1.754.283	-
12	Personal funcionario	172.179.609	172.155.151	158.296
13	Personal laboral	5.811.483	5.809.455	293
14	Otro personal	595.635	472.739	-
15	Incentivos al rendimiento	1.520.709	1.518.792	-
16	Cuotas y gastos sociales a cargo del empleador	53.658.009	53.586.871	3.236.747
Total		238.483.613	238.259.807	3.395.336

La media del número de efectivos del Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2011 fue de 5.407 empleados, distribuidos tal como:

Descripción	Número
Órganos de gobierno y personal directivo	44
Personal eventual	42
Personal funcionario	5.186
Personal laboral	135

A. Cuotas y gastos sociales a cargo del empleador

Mediante Resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Zaragoza, de 11 de septiembre de 2001, se autoriza al Ayuntamiento de Zaragoza a incorporarse al sistema para el pago de las cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta establecido para la Administración General del Estado en la Orden de 9 de abril de 2001, con las obligaciones respecto de la presentación de los documentos en plazo reglamentario, ingreso del importe mensual a cuenta y regularización anual previstas en la misma, desde el periodo de recaudación de enero de 2002.

En base a la citada autorización, al principio de cada ejercicio, la Tesorería General de la Seguridad Social comunica la previsión del importe mensual de las entregas a cuenta de las cuotas de la Seguridad Social que el Ayuntamiento debe ingresar durante los meses de enero a diciembre de ese año.

Durante los ejercicios 2011 y 2012 el importe mensual de las entregas a cuenta de las cuotas de la seguridad social que el Ayuntamiento debía abonar durante los meses de enero a diciembre de cada año ascendió a 5.153.066 euros y 5.251.318 euros, según comunicaciones de 13 de enero de 2011 y 12 de enero de 2012, respectivamente. El pago mensual de 5.153.066 euros se corresponde con el gasto en seguridad social de los meses de diciembre 2010 a noviembre 2011, y el pago de 5.251.318 euros al gasto de los meses de diciembre 2011 a noviembre 2012.

Se comprueba que la cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011, por importe de 4.479.661 euros, no ha sido contabilizada por su totalidad en el ejercicio 2011, sino que el Ayuntamiento contabilizó 2.343.113 euros, ascendiendo el importe pendiente de imputación presupuestaria y contabilización a 2.136.548 euros.

Esto supone que los resultados económico-patrimonial y presupuestario, así como el Remanente de Tesorería se encuentran sobrevalorados en 2.136.548 euros y las obligaciones pendientes de pago infravaloradas en dicho importe.

B. Instrumentos de gestión del personal

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento de Zaragoza vigente en el ejercicio 2011, se aprobó mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 17 de junio de 2005. Posteriormente, se han aprobado varias modificaciones parciales sin que exista una Relación de Puestos de Trabajo completa que integre tales modificaciones.

Analizado el contenido de la Relación de Puestos de Trabajo y sus sucesivas modificaciones se concluye que carece de los siguientes elementos exigidos en la normativa aplicable:

– No indica el complemento específico o complemento de puesto de trabajo, según se trate de personal funcionario o laboral, asociado a los puestos, incumpliendo el artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), artículo 15 de la LMRFP y la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1988.

La Relación de Puestos de Trabajo contiene para cada puesto los llamados «estratos», concepto que clasifica el complemento específico o, en su caso, complemento de puesto de trabajo, desglosándose a nivel de 1 o 2 dígitos. Para poder cuantificar el importe asociado a cada estrato hay que acudir a las tablas retributivas aplicadas en el ejercicio 2011, aprobadas por el Gobierno de Zaragoza el 24 de junio de 2010, documento que no es público. En estas tablas salariales no se obtiene una correlación directa entre estrato de la RPT y salario, ya que se realiza una subdivisión de los mismos lo que implica que determinados puestos asociados a un mismo estrato en la Relación de Puestos de Trabajo se asocian a distintos subestratos con diferente retribución. Esta incidencia se ha detectado en el 33% de los puestos seleccionados en la muestra.

– No se identifican los puestos que pueden ser ocupados por personal funcionario, laboral o eventual, según exige el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP) salvo en las modificaciones de la RPT aprobadas a partir del ejercicio 2007.

– No indica el cuerpo o escala a la que pertenecen los puestos de la RPT, incumpliendo el artículo 74 del EBEP.

– Los puestos incluidos en la RPT no están codificados, lo que imposibilita su localización e identificación a los efectos del seguimiento y control de los puestos.

C. Prueba de nóminas

Complementando los trabajos anteriores se ha realizado un análisis individualizado sobre una muestra de los empleados del Ayuntamiento de Zaragoza, fiscalizando los conceptos y cálculos retributivos incluidos en sus nóminas, habiéndose detectado las siguientes incidencias:

1. No existe una correlación o conciliación entre la plantilla de personal y la RPT. Consecuencia de ello es que del análisis individualizado de las nóminas analizadas, se han detectado tres empleados cuyo puesto de trabajo no está incluido en la RPT, incumpliendo el artículo 74 EBEP, artículo 15 LMRFP y artículo 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que determinan que la RPT tiene que contener todos los puestos de la entidad.

2. El artículo 24 del Pacto 2008-2011 de aplicación al personal funcionario posibilita la promoción profesional mediante la promoción dentro de cada grupo, a través de la valoración de la antigüedad y la formación, permitiendo acceder al funcionario a un grado de complemento de destino superior. Se ha comprobado que el 61% de los empleados seleccionados en la muestra tienen un complemento de destino superior al asignado al puesto en la Relación de Puestos de Trabajo.

El Ayuntamiento no ha remitido los acuerdos de reconocimiento de aumento de nivel de complemento de destino de 17 empleados de los 40 que tienen en nómina un nivel superior al de la Relación de Puestos de Trabajo.

3. Existe un complemento de productividad de carácter fijo y periódico, que se ha identificado en el 12 % de los empleados seleccionados en la muestra, que presenta las siguientes deficiencias:

– No se motiva la asignación de la productividad a los empleados ni constan reglas para su cuantificación, lo que vulnera el artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de los Funcionarios de Administración Local.

– Se atribuye con carácter fijo y periódico, devengado mensualmente y asignado por el simple hecho de ocupar un determinado puesto de trabajo, siendo esta regulación contraria al citado artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de los Funcionarios de Administración Local, en el que se prevé que «*el complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo*». De forma que es un complemento salarial asociado a la especial dedicación del empleado público, y no en función del puesto desempeñado aspecto que ya se retribuye mediante el oportuno complemento específico.

4. La Cámara de Cuentas ha constatado en la prueba en detalle de nóminas que el Ayuntamiento de Zaragoza liquida y satisface incorrectamente a través de la nómina de retribuciones distintas cantidades al personal a su servicio en concepto de gratificación y otras modalidades de retribuciones complementarias por hechos que no dan

lugar a este tipo de compensación. En concreto, se han identificado en la muestra analizada pagos a todo el personal de gratificaciones por permanencia por importe de 258.597 euros, efectuados en este caso en el mes de octubre, pagos por gratificaciones por jubilación por 76.320 euros, por gratificaciones por jubilación voluntaria anticipada por importe de 192.621 euros y por subsidios por minusvalía de hijos o cónyuges a cargo por 180.253 euros que no son subsumibles en ninguno de los conceptos retributivos previstos en el art. 153 TRRL y que, por su naturaleza, constituyen supuestos típicos de ayudas de acción social a favor del personal al servicio, como viene a reconocer el Ayuntamiento en sus propias alegaciones.

En consecuencia, estos pagos incorrectamente efectuados en concepto de retribución se deben liquidar como ayudas de acción social, identificando correctamente en la nómina que se satisfacen por este concepto, y se deberán reflejar contablemente, tanto en el presupuesto como en la contabilidad patrimonial, como gastos sociales y no como retribuciones.

5. Se ha efectuado el pago a funcionarios jubilados, en concepto de ayudas sanitarias dentarias, oculares u ortopédicas, por importe total de 48.000 euros, en virtud de lo regulado en el artículo 40 del pacto de funcionarios, por el que se acuerda aplicar las ayudas de dicho artículo a los funcionarios jubilados del Ayuntamiento de Zaragoza. Tal previsión carece de cobertura legal, dado que con la jubilación el funcionario pierde sus derechos inherentes a su situación en activo, pasando a ostentar aquellos derivados de su condición de pensionista.

6. En tres de las nóminas seleccionadas figuran dos complementos específicos, lo que vulnera el artículo 4.1 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de los Funcionarios de Administración Local, que prohíbe la asignación de más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

El primero se corresponde con el estrato asignado al puesto, y como documentación soporte del segundo se aportan tres acuerdos plenarios de 28 de junio de 1996, 30 de abril de 1997 y 25 de septiembre de 1998, por los que se acuerda incrementar el complemento específico de los puestos, sin que tales acuerdos tengan reflejo en la Relación de Puestos de Trabajo ni en las tablas retributivas aprobadas por el Gobierno de Zaragoza el 24 de junio de 2010.

II.4.3.2. Gastos en bienes corrientes y servicios

Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades que no producen un incremento del capital o del patrimonio público. El detalle, por artículos según la clasificación económica, de lo contabilizado en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Art.	Descripción	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
20	Arrendamientos y cánones	4.278.555	3.763.807	905.695
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	31.350.940	25.335.536	12.722.576
22	Material, suministros y otros	232.923.524	216.809.977	69.720.947
23	Indemnizaciones por razón del servicio	77.826	20.649	4.074
Total		268.630.845	245.929.969	83.353.293

Se ha puesto de manifiesto que:

— Existen gastos imputados al presupuesto del ejercicio 2011 por 62.213.524 euros correspondientes a gastos devengados en los ejercicios 2010 y anteriores, sin que conste la existencia de reconocimiento extrajudicial de créditos que procedía haber realizado conforme al art. 60.2 del RD 500/1990.

— Se han detectado facturas por gastos efectivamente devengados, que no han sido imputadas al presupuesto por 138.603.907 euros (121.181.897 correspondientes a gastos del ejercicio 2011 y 17.422.010 euros correspondientes al 2010 y anteriores; (Apartado II.2.7.). De este importe:

* 115.024.950 euros, han sido contabilizados indebidamente en la cuenta «413 - acreedores por operaciones pendientes de imputar al presupuesto» .

* 8.411.668 euros, han sido contabilizados indebidamente en la cuenta «411 - Gastos devengados», correspondientes al canon C2 de la UTEDEZA (apartado II.2.7.2.A.2.).

* 15.167.289 euros, no han sido objeto de contabilización alguna.

La existencia de estas desviaciones pone de manifiesto el incumplimiento de las reglas de especialidad cuantitativa y temporal del presupuesto del ejercicio 2011.

— Especialidad cuantitativa ya que el volumen real de gasto devengado en el ejercicio 2011 ha superado ampliamente los 268.630.845 euros, que era el límite máximo aprobado por el presupuesto, incluyendo las oportunas modificaciones al mismo.

— Especialidad temporal, en cuanto se han detectado tanto gastos imputados al presupuesto correspondientes a ejercicios distintos al 2011, como gastos correspondientes al 2011 que no han sido imputados al presupuesto.

En definitiva, en el año 2011, frente al importe de 268.630.845 euros autorizados por los créditos definitivos del presupuesto para gasto en bienes corrientes y servicios, el Ayuntamiento de Zaragoza realizó un gasto de 384.533.876 euros (115.903.031 euros más, un 43% más de lo permitido por el presupuesto), lo que constituye una manifiesta violación del precepto legal contenido en el artículo 173.5 del TRLHL que dispone: «No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos (del presupuesto), siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar». La consiguiente nulidad de pleno derecho de los acuerdos y actos administrativos adoptados sin crédito presupuestario suficiente no conlleva que el Ayuntamiento no deba de afrontar el gasto correspondiente a través de una responsabilidad patrimonial derivado del «enriquecimiento sin causa», pues la prestación o el servicio han beneficiado al Ayuntamiento y, por tanto, procede resarcir por los bienes o servicios efectivamente recibidos o prestados; lo que no exime de la responsabilidad personal a que se refiere el artículo 188 del mismo TRLHL

II.4.3.3. Gastos en inversiones reales

Comprende los gastos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. Su detalle por artículos, según la clasificación económica, de lo contabilizado en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Art.	Descripción	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
60	Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general.	64.541.696	35.143.108	7.345.688
61	Inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general.	9.996.969	7.547.747	1.198.188
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	18.003.963	13.404.851	7.875.633
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios.	658.204	187.523	91.238
Total		93.200.833	56.283.228	16.510.746

Se ha puesto de manifiesto que :

— 10.511.545 euros corresponden a gastos devengados en los ejercicios 2010 y anteriores que han sido imputados al presupuesto del ejercicio 2011.

— Se han detectado facturas correspondientes a gastos devengados en el ejercicio 2011, que no han sido imputadas al presupuesto corriente del ejercicio 2011 por un total de 19.514.175 euros (7.735.146 euros correspondientes a gastos del ejercicio 2011 y 11.779.029 euros correspondientes al 2010 y anteriores (apartado II.2.7.)). De este importe:

* 13.559.727 euros, han sido contabilizados indebidamente en la cuenta «413 - acreedores por operaciones pendientes de imputar al presupuesto»

* 5.954.448 euros, no han sido objeto de contabilización alguna.

Habiendo tenido disponibles el Ayuntamiento, en el ejercicio 2011, unos créditos presupuestarios por importe de 93.200.833 euros y habiendo sido reconocidas unas obligaciones netas por un importe total de 56.283.228 euros, ha quedado sin disponer un importe de 36.917.605 euros de créditos presupuestarios. Dicha cantidad hu-

biera sido suficiente, previas las modificaciones presupuestarias necesarias, en su caso, para imputar a presupuesto los gastos recogidos en el párrafo anterior.

En el proceso de comprobación material de una muestra de facturas y pagos se ha detectado un gasto cuyo pago se realiza el 21 de marzo de 2011, y cuyo reconocimiento de la obligación (ADO) data del 17 de septiembre de 2010, por 4.239.421 euros, que tiene como tercero acreedor a una UTE.

El gasto, cuya descripción es «Liquidación IVA pendiente», es atendido presupuestariamente en la aplicación «2010-GUR-933-62205 IVA contratos permuta». Esta operación está asociada a la permuta realizada entre el Ayuntamiento de Zaragoza y una UTE, para la construcción por parte de esta última del cuartel de la Policía Local. La permuta da lugar a sendas facturas de fechas 18 y 19 de marzo de 2010, en las que se repercute el IVA correspondiente:

— Factura de la UTE al Ayuntamiento de Zaragoza, de 18 de marzo de 2010.

* Base imponible 26.496.300

* IVA Repercutido 4.239.421

— Factura del Ayuntamiento de Zaragoza a la UTE, de 19 de marzo de 2010.

* Base imponible 26.813.392

* IVA Repercutido 4.290.143

Se ha obtenido evidencia de la existencia de un pago, por parte de la UTE al Ayuntamiento de Zaragoza, por importe de 4.239.421 euros, mediante cheque bancario de 26 de marzo de 2010. Así mismo consta un pago del Ayuntamiento de Zaragoza a la UTE por importe de 4.239.421 euros, realizado el día 21 de marzo de 2011.

En estas operaciones se detectan las siguientes incidencias en cuanto al pago del IVA repercutido entre las partes:

— La UTE pagó al Ayuntamiento de Zaragoza 4.239.421 euros en vez del importe del IVA repercutido en factura de 4.290.143 euros, quedando pendiente de pago a 31 de diciembre de 2011 un importe de 50.722 euros.

— El Ayuntamiento de Zaragoza pagó a la UTE el importe de 4.239.421 euros de IVA repercutido con un retraso de un año, incumpliendo el plazo máximo de sesenta días marcado por el art. 200.4 de la LCSP; a su vez, las partes habían pactado un plazo de pago de cinco meses, en contra de lo dispuesto en el citado art. 200.4 de la LCSP, que tampoco fue respetado.

— El Ayuntamiento de Zaragoza en documento fechado el 19 de marzo de 2010, firmado por el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen interior, asume un pago de 110.000 euros, para resarcir a la UTE, por unos gastos asociados a esta operación que no resultan justificados. En opinión de la Cámara de Cuentas el pago al Ayuntamiento de Zaragoza de un IVA repercutido no da lugar a ningún resarcimiento.

II.4.3.4. Transferencias corrientes y de capital

Comprende los créditos para aportaciones sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes y de capital. El detalle de las obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Descripción	Cap IV	Cap VII	Total
A Organismos Autónomos de la Entidad Local.	22.712.385	-	22.712.385
Patronato Municipal de Artes Escénicas	4.209.000	-	4.209.000
Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas	10.507.442	-	10.507.442
Patronato Municipal de Turismo	2.700.000	-	2.700.000
Instituto Municipal de empleo y fomento empresarial	5.295.943	-	5.295.943
A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad Local.	18.842.654	20.037.789	38.880.443
Sociedad municipal Zaragoza Cultural, S.A.	5.253.000	-	5.253.000
Zaragoza deporte municipal S.A.	4.094.999	-	4.094.999
Sociedad municipal Zaragoza vivienda, S.L.	3.352.537	500.000	3.852.537
Audiorama Zaragoza, S.A.	2.915.920	-	2.915.920
Zaragoza arropa desarrollo expo, S.A.	1.997.500	-	1.997.500
Mercados Central de Abastecimiento Zaragoza S.A.	668.388	-	668.388
Promoción exterior de Zaragoza, S.A.	300.000	-	300.000
Zaragoza televisión digital S.A.U.	254.310	-	254.310
Sermuza Zaragoza S.A.	6.000	-	6.000
SEM los tranvías de Zaragoza, S.A.	-	17.332.549	17.332.549
Ecociudad Valdespartera, S.A.	-	2.205.240	2.205.240
A empresas privadas	45.000	-	45.000
A Familias e Instituciones sin fines de lucro.	12.172.664	548.223	12.720.887
Total	53.772.703	20.586.012	74.358.715

El análisis de las transferencias y subvenciones tanto corrientes como de capital a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro, se analizan en el apartado 0 del presente informe.

II.4.3.5. Activos financieros

Recoge el gasto realizado en la adquisición de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento. Su detalle por artículos en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Art.	Descripción	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
83	Concesión de préstamos fuera del sector público.	2.000.000	34.000	4.000
85	Adquisición de acciones y participaciones del sector público.	6.125.000	6.066.739	2.200.000
Total		8.125.000	6.100.739	2.204.000

El detalle por sociedad de las adquisiciones y participaciones del sector público, imputadas presupuestariamente ha sido el siguiente:

Sociedad	Importe
SEM Tranvías de Zaragoza, S.A.	1.625.000
Plataforma Logística de Zaragoza, S.A.	2.181.739
SERMUZA Zaragoza, S.A.	60.000
Promoción del Aeropuerto de Zaragoza SA	2.200.000
Total	6.066.739

La diferencia con los 17.411.739 euros de ampliaciones de capital registradas en el balance de situación (apartado II.2.2.2.), se corresponden con las ampliaciones de capital realizadas mediante aportaciones no dinerarias que no han tenido reflejo presupuestario. En el apartado II.2.2 del presente informe se realiza el análisis detallado de las inversiones financieras permanentes del Ayuntamiento de Zaragoza.

II.4.3.6. Pasivos financieros

Recoge el gasto destinado a la amortización de deudas financieras a largo plazo, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior al año). Su detalle en el ejercicio 2011 es el siguiente:

Art.	Descripción	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
91	Amortización de préstamos y de operaciones en euros.	26.077.566	26.077.512	-
Total		26.077.566	26.077.512	-

En el apartado II.2.6 del presente informe, se realiza el análisis detallado del endeudamiento del Ayuntamiento de Zaragoza.

II.4.3.7. Gastos financieros

Comprende los intereses derivados de las deudas contraídas por el Ayuntamiento de Zaragoza. El importe total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 ha ascendido a 20.626.512 euros.

II.4.4. Liquidación del presupuesto gastos (clasificación funcional)

	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Obligaciones pendientes de pago
0 Deuda pública	50.382.906	(3.005.500)	47.377.406	46.357.049	-
01 - Deuda Pública	50.382.906	(3.005.500)	47.377.406	46.357.049	-
1 Servicios públicos básicos	142.917.761	33.830.908	176.748.669	131.143.227	47.120.357
13 - Seguridad y movilidad ciudadana	5.625.517	124.790	5.750.307	4.442.281	2.569.494
15 - Vivienda y urbanismo	23.697.192	36.133.340	59.830.532	27.924.237	7.268.884
16 - Bienestar comunitario	99.831.187	(3.291.657)	96.539.530	87.359.737	35.187.466
17 - Medio Ambiente	13.763.865	864.436	14.628.301	11.416.972	2.094.514
2 Actuaciones protección promoción social	54.519.060	1.713.969	56.233.029	46.622.574	19.360.392
22 - Otras prestaciones económicas a favor de empleados	3.366.866	(229.942)	3.136.924	1.080.564	6.663
23 - Servicios Sociales y promoción social	42.037.491	1.675.311	43.712.802	39.283.707	16.634.914
24 - Fomento del Empleo	9.114.703	268.600	9.383.303	6.258.303	2.718.815
3 Producción bienes públicos carácter preferente	47.447.730	14.921.920	62.369.650	57.430.139	26.120.750
31 - Sanidad	985.125	109.335	1.094.460	846.750	550.861
32 - Educación	14.389.656	594.297	14.983.953	14.821.482	6.258.132
33 - Cultura	17.737.094	14.218.288	31.955.382	29.102.629	13.242.294
34 - Deporte	14.335.855	-	14.335.855	12.659.277	6.069.462
4 Actuaciones de carácter económico	63.293.192	15.006.002	78.299.194	72.870.021	12.871.727
43 - Comercio, Turismo y pequeñas y medianas empresas	10.097.802	(282.500)	9.815.302	8.792.879	4.307.448
44 - Transporte público	48.263.675	12.738.049	61.001.724	58.999.326	5.317.197
45 - Infraestructuras	1.135.409	1.572.760	2.708.169	1.512.829	1.447.786
49 - Otras actuaciones de carácter económico	3.796.306	977.693	4.773.999	3.564.987	1.799.296
9 Actuaciones de carácter general	318.067.348	3.937.575	322.004.923	313.213.474	24.298.960
91 - Órganos de gobierno	4.217.599	(201.957)	4.015.642	3.243.374	338.688
92 - Servicios de carácter general	309.261.186	3.793.895	313.055.081	306.501.394	22.141.913
93 - Administración financiera y tributaria	4.588.563	345.638	4.934.201	3.468.706	1.818.359
TOTAL	676.627.997	66.404.874	743.032.871	667.636.484	129.772.186

La clasificación funcional del Ayuntamiento de Zaragoza, es incorrecta ya que los gastos de personal que en el ejercicio 2011 han ascendido a 238.259.807 euros (el 36% del total de las obligaciones reconocidas netas), se han imputado en su práctica totalidad al área de gasto 9 de actuaciones de carácter general por un total de 235.425.957 euros. Este aspecto desvirtúa el análisis funcional de la ejecución del presupuesto de gastos.

II.4.5. Liquidación del presupuesto de ingresos

Capítulo / Descripción	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Cancel.	Derechos reconocidos netos	Pendiente de cobro
1 Impuestos directos. (II.4.5.1)	228.327.000	230.871.983	5.159.445	417.907	225.294.632	21.900.233
2 Impuestos indirectos. (II.4.5.2)	30.767.100	23.676.529	2.032.458	-	21.644.071	3.680.505
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos (II.4.5.3)	147.156.484	148.750.915	2.120.394	245.353	146.385.169	34.019.279
4 Transferencias corrientes	215.500.942	210.934.057	4.207.837	-	206.726.221	67.341
5 Ingresos patrimoniales.	4.472.600	4.360.859	153.659	-	4.207.200	1.306.501
6 Enajenación de inversiones reales.	39.000.000	5.594.260	-	-	5.594.260	3.974.353
7 Transferencias de capital.	32.846.878	22.745.368	46.190	-	22.699.178	3.008.322
8 Activos financieros.	41.834.114	5.864.219	-	-	5.864.219	-
9 Pasivos financieros.	3.127.753	3.206.223	350.453	-	2.855.770	5.763
TOTAL	743.032.871	656.004.414	14.070.436	663.259	641.270.719	67.962.295

La ejecución del presupuesto de ingresos se ha situado en un 86%. La mayor desviación en la elaboración de los presupuestos se ha producido en las enajenaciones de inversiones reales donde el grado de ejecución ha sido de tan solo el 14%.

II.4.5.1. Impuestos directos

Incluye los recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de una renta.

Art/ Con	Descripción	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos netos	Pendiente de cobro
10	Impuesto sobre la Renta.	16.528.127	16.528.127	-
11	Impuestos sobre el capital.	182.969.042	163.325.632	19.643.410
112	IBI naturaleza Rústica.	468.485	445.178	23.306
113	IBI naturaleza Urbana.	129.791.808	117.004.679	12.787.129
114	IBI características especiales.	727.158	693.341	33.817
115	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.	30.404.055	27.078.143	3.325.912
116	Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.	21.577.535	18.104.289	3.473.246
13	Impuesto sobre las Actividades Económicas.	25.797.463	23.540.641	2.256.822
Total		225.294.632	203.394.399	21.900.233

Del análisis realizado se ha comprobado que las listas cobratorias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de características especiales no han sido formalmente aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 77 del TRLHL y 67 de la Ordenanza fiscal general N.º 1 del propio Ayuntamiento.

En el IBI, se han detectado diferencias entre los datos del catastro y las liquidaciones, consecuencia de retiros o exenciones, sin que exista acto resolutorio de órgano competente que justifique las mismas.

Las tarifas aplicadas en la liquidación del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del ejercicio 2011, se corresponden con las publicadas en el BOP el 9 de marzo de 2011 como corrección de errores que modifican el cuadro de tarifas de la ordenanza fiscal aprobada por acuerdo de Pleno de 23 de diciembre de 2010.

II.4.5.2. Impuestos indirectos

Art	Descripción	Previsiones definitivas	Derechos reconoci- dos netos	Pendiente de cobro
21	Impuesto sobre el Valor Añadido	8.573.927	8.573.927	-
22	Impuestos especiales	4.193.276	4.193.276	-
29	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	8.876.868	5.196.363	3.680.505
Total		21.644.071	17.963.566	3.680.505

Los derechos reconocidos por IVA y por Impuestos Especiales se registran en base a la comunicación de entregas a cuenta mensuales de participación en los tributos del Estado.

II.4.5.3. Tasas y precios públicos

Art	Descripción	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos netos	Pendiente de cobro
30	Tasas por la prestación de servicios públicos básicos.	82.769.790	82.782.983	17.987.184
31	Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente.	5.181.400	5.054.945	102.281
32	Tasas por la realización de actividades de competencia local.	8.890.415	6.030.390	353.768
33	Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.	19.819.500	24.999.782	7.495.312
34	Precios públicos.	60.000	62.149	-
35	Contribuciones especiales.	1.557.000	1.530.467	-
36	Ventas.	1.501.000	1.854.931	101.139
38	Reintegros de operaciones corrientes.	3.800.000	3.187.260	686.543
39	Otros ingresos.	23.577.380	20.882.263	7.293.052
Total		147.156.484	146.385.169	34.019.279

Las principales tasas son la del servicio de abastecimiento del agua cuyos derechos reconocidos netos ascienden a 29.922.337 euros, la tasa por el servicio de alcantarillado: saneamiento de aguas residuales, cuyos derechos reconocidos netos ascienden a 27.306.554 euros y la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local exigido a empresas explotadoras de suministros, cuyos derechos reconocidos netos ascienden a 14.142.652 euros.

Dentro del epígrafe de otros ingresos, el concepto más significativo lo constituyen las multas con 14.692.279 euros.

II.4.5.4. Transferencias corrientes y de capital

Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos sin contraprestación directa, destinados a financiar operaciones corrientes y de capital respectivamente.

Art	Descripción	DRN Cap 4	DRN Cap 7
42/72	De la Administración del Estado.	200.160.936	12.045.000
45/75	De Comunidades Autónomas.	6.023.537	7.487.583
76	De Entidades Locales.	-	50.250
47/77	De empresas privadas.	636	8.024
48/78	De familias e instituciones sin fines de lucro.	563	100.000
49/79	Del exterior.	540.548	3.008.322
Total		206.726.221	22.699.178

La partida más significativa es el fondo complementario de financiación, que en el ejercicio 2011 ha ascendido a 190.139.056 euros.

Dentro de los DRN contabilizados como transferencias de capital procedentes de la CAA, destacan 7.427.599 euros, íntegramente cobrados, procedentes del Convenio en su día formalizado para la financiación de las obras del Tranvía de Zaragoza (apartado II.6).

II.4.5.5. Ingresos patrimoniales

En este epígrafe han sido objeto de análisis dos expedientes de naturaleza patrimonial, de las que se obtienen las siguientes conclusiones:

1. Autorización de uso temporal y a precario a favor de una sociedad anónima deportiva de la planta baja y primero del antiguo edificio de urbanismo, N.º de expediente 902838/2011.

Dado el carácter mercantil de la sociedad anónima deportiva, no se cumple con los requisitos exigidos en el art 109.2 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales de Aragón y en el art 79.2 del TRRL, donde se limita la posibilidad de efectuar cesiones gratuitas a favor de entidades e instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.

2. Adquisición mediante expropiación por avenencia de terrenos, N.º de expediente 144475/2006.

El expediente facilitado no es completo. No recoge la siguiente documentación a la cual se hace referencia en el expediente:

– Documento de fecha 9 de abril de 2010, por el que los comparecientes suscribieron los parámetros básicos para alcanzar un acuerdo con la Corporación.

– Propuesta de avenencia de 16 de abril de 2010, de la sociedad mercantil propietaria de los terrenos para la expropiación de dos porciones de terrenos de 3.824 m² y 1.995 m², de superficie.

No se ha registrado el alta y baja de inmovilizado consecuencia de la operación de permuta sino la propuesta de avenencia.

El Ayuntamiento de Zaragoza no ha justificado las divergencias existentes entre la valoración de los bienes ajenos al suelo efectuada inicialmente en la hoja de depósito previo de valoración efectuada por la unidad Técnica de Expropiaciones del Servicio de Administración de Suelo y Vivienda (202.403 euros), los sujetos expropiados (10.462.960 euros), la tasación independiente realizada por entidad mercantil (1.284.746,36 euros) y el Informe del Servicio de Finanzas (1.372.521 euros).

II.4.5.6. Pasivos financieros

El Ayuntamiento de Zaragoza no ha registrado como ingreso presupuestario la totalidad del préstamo recibido por el plan de pago a proveedores, aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Solo se ha reconocido como ingreso presupuestario el importe que sirvió para pagar obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto; a tal efecto, se realizó una modificación presupuestaria mediante generación de crédito por importe 3.127.753 euros; de este modo, la Entidad no ha reconocido como ingreso presupuestario 45.130.498 euros que corresponden al pago de obligaciones que ya estaban reconocidas y pendientes de pago. Este ingreso debe ser tenido en cuenta para el cálculo del Resultado Presupuestario, (apartado II.4.6.) y para la correcta interpretación del Remanente de Tesorería (apartado IV).

II.4.6. Resultado presupuestario

El resultado presupuestario presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza en la Cuenta General es el siguiente:

	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Ajustes	Resultado presupuestario
<i>a. Operaciones corrientes (cap 1 a 5)</i>	604.257.292	558.588.992		
<i>b. Otras operaciones no financieras (cap 6 a 7)</i>	28.293.438	76.869.241		
1. Total operaciones no financieras (a + b)	632.550.730	635.458.233		
2. Activos financieros (cap 8)	5.864.218	6.100.739		
3. Pasivos financieros (cap 9)	2.855.770	26.077.512		
RESULTADO PRESUPUESTARIO EJERCICIO	641.270.718	667.636.484		(26.365.766)
<i>Ajustes</i>				
4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales			-	
5. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			1.959.883	
6. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			(1.326.060)	
RESULTADOS PRESUPUESTARIO AJUSTADO				(25.731.943)

De las actuaciones de fiscalización procede ajustar el resultado presupuestario tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(3.974.353)	II.2.3.1.B.1
Aplazamientos y fraccionamientos no contabilizados	(1.400.219)	II.2.3.1.C
Pasivos financieros (Ingresos procedentes de Real Decreto Ley 8/2011)	45.130.498	II.4.5.6
Total	39.755.926	

El resultado presupuestario calculado según las Reglas 78, 79 y 80 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes anteriores, asciende a 14.023.983 euros.

Este resultado se ve condicionado por las siguientes circunstancias:

— En el mismo, la Cámara de Cuentas ha computado en el capítulo 9, Pasivos financieros, ingresos por importe de 45.130.498 euros de las operaciones de endeudamiento formalizadas por el Ayuntamiento en el marco del Real Decreto Ley 8/2011, por el que se instrumenta el mecanismo de pago a proveedores, que la entidad no había contabilizado en la ejecución presupuestaria, mejorando el resultado presupuestario significativamente por esta contabilización. Sin embargo, para interpretar correctamente el saldo presupuestario del ejercicio, debe tenerse en cuenta que estos ingresos por endeudamiento obtenidos con carácter extraordinario por la entidad en el ejercicio 2011 no fueron aplicados a financiar los gastos presupuestarios de ese año sino que se destinaron en su totalidad a cancelar obligaciones con proveedores contabilizadas en presupuestos de ejercicios anteriores que se encontraban pendientes de pago.

— En el cálculo del resultado presupuestario la Cámara de Cuentas no ha considerado las obligaciones contabilizadas por el Ayuntamiento en la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto», ni las que la Cámara de Cuentas ha propuesto contabilizar adicionalmente en dicha cuenta al cierre de 2011 como consecuencia de sus trabajos de fiscalización, por no exigirlo la normativa contable. El saldo final de los gastos registrados en esta cuenta, después de los ajustes de esta auditoría, asciende a 163.754.630 euros y, de haberse contabilizado presupuestariamente en el ejercicio 2011 como obligaciones reconocidas netas, como resulta preceptivo, hubiera modificado significativamente el resultado presupuestario ajustado minorándolo en ese importe.

Concepto	Importe	Apartado
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Saldo de la 413 según contabilidad del Ayuntamiento	(128.584.677)	II.2.7.2.B
Obligaciones por gastos no contabilizados (cap II y VI)	(21.121.737)	II.4.3.2 y II.4.3.3
Componente C2 UTEDEZA (registrado en la 411)	(8.411.668)	II.2.7.2.A.2
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1
Total	(163.754.630)	

Por tanto, de haberse considerado estas operaciones, cuyo cómputo la ICAL no prevé, el resultado del ejercicio hubiera sido negativo por importe de -49.730.647 euros.

II.5. CORREDOR VERDE OLIVER-VALDEFIERRO

II.5.1. Introducción

En el Convenio de 23 de marzo de 2002 para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red ferroviaria de Zaragoza entre el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Zaragoza, RENFE, el Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias y la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 10/ABR/2002) se fija el coste de las obras a realizar en el Corredor Oliver Valdefierro en 12.020.242 euros y la reubicación del Nudo de Enlace en la Avenida de Madrid en 4.808.097 euros, lo que supone un total de 16.828.339 euros.

El 26 de octubre de 2005 se formaliza Convenio entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Junta de Compensación del sector SUZ 89/3 «Arcosur», donde se establece que a cambio de la financiación de las obras de urbanización del Corredor Verde Oliver-Valdefierro desde la autovía de Logroño hasta el Canal Imperial de Aragón, la junta se beneficie de una reducción en las cesiones a realizar al Ayuntamiento de Zaragoza resultantes del conve-

nio urbanístico firmado el 22 de abril de 2002, en lo que exceda del 10% de aprovechamiento medio del sector, y en cuantía equivalente al del importe a que se eleven las obras mencionadas más el coste de redacción del proyecto de urbanización de las mismas.

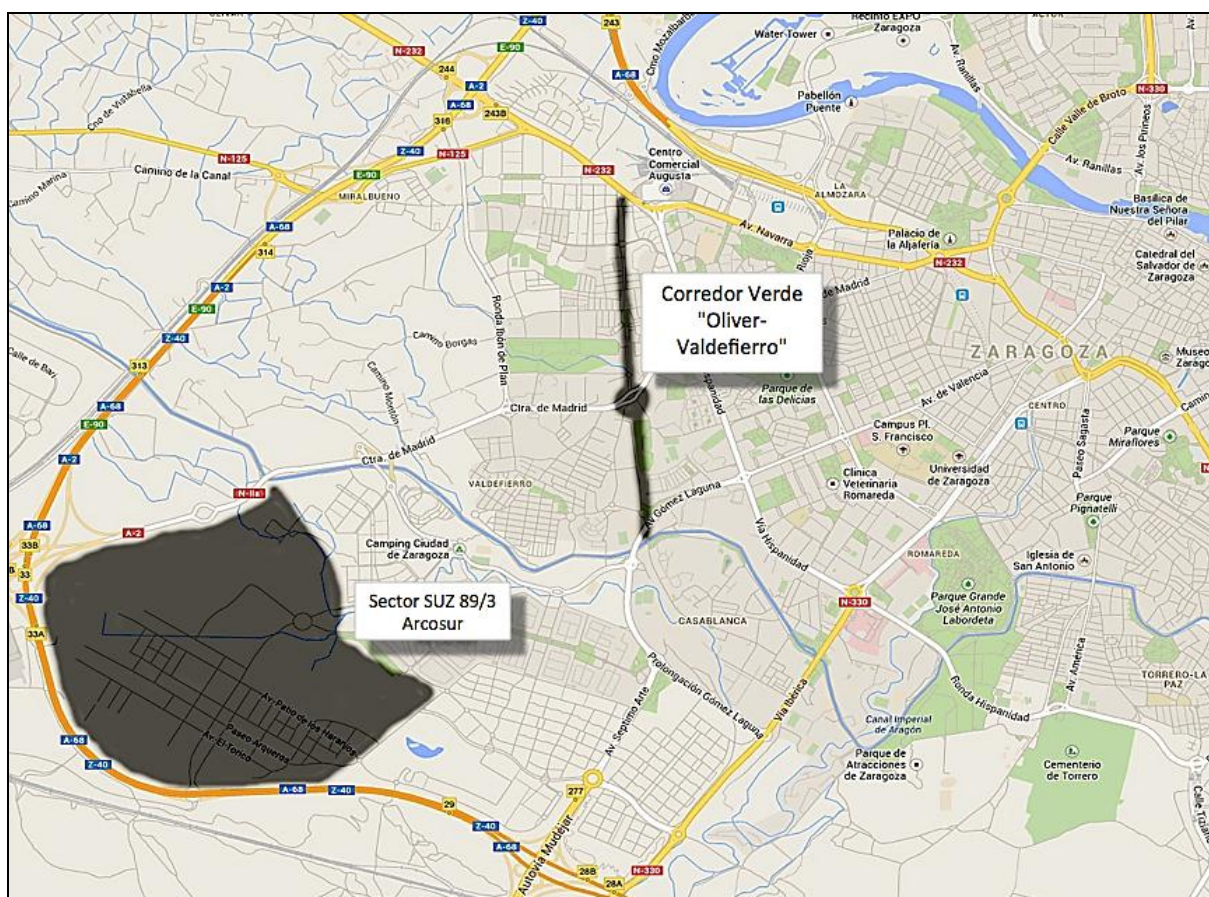
En este convenio de 2005, el coste de las obras del Corredor Verde se supedita al que resulte del proyecto de urbanización correspondiente de titularidad municipal, cuya redacción se encarga a la propia Junta de Compensación. El coste de este proyecto ascendió a 1.769.247 euros, que la Junta de Compensación cobró del Ayuntamiento mediante compensación de su deuda con el Ayuntamiento por la cesión del exceso del 10 % del aprovechamiento medio.

En este convenio se establecía que el proyecto de urbanización debía redactarse según el anteproyecto encargado por el Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2000, en el que se concretaba un coste previsto de la urbanización de 17.936.918 euros (18.550.000 euros actualizando a 2005).

No es objeto del presente informe analizar la valoración de los aprovechamientos ni el reparto de los mismos, por lo que estos importes se toman como ciertos, ya que se requeriría una fiscalización específica de los planeamientos urbanísticos, aspecto que excede los objetivos del presente informe.

Tampoco se ha analizado el coste real de las obras de urbanización del Corredor Verde por tratarse de ejecuciones de obra realizadas en ejercicios anteriores al 2011, ni el análisis de los contratos de adjudicación de las obras del Corredor Verde Oliver Valdefierro, por el mismo motivo.

En el siguiente plano se identifican en el plano de Zaragoza las dos zonas de actuación. Arcosur y el Corredor Verde:



II.5.2. Derechos por la sustitución del exceso de aprovechamiento en Arco Sur

El 18 de abril de 2008, se aprueba el proyecto de reparcelación del sector SUZ 89/3 «Arcosur», en el que la Junta de Compensación se beneficia de una reducción en las cesiones a realizar al Ayuntamiento de Zaragoza de 961 viviendas protegidas de precio máximo, con una edificabilidad media de 105 m²t construidos por vivienda, valoradas a 318 €/m²t, lo que supone un importe de 32.087.790 euros.

En virtud del convenio del 26 de octubre de 2005, estos derechos quedan afectados a las obras del Corredor Oliver Valdefierro.

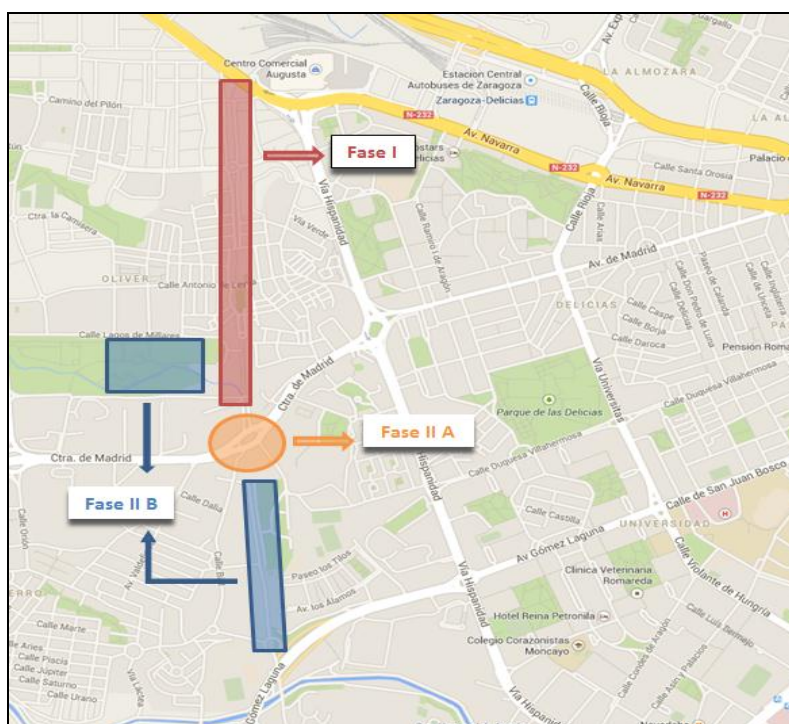
La Junta de Compensación ingresó 13.000.000 euros en la Tesorería Municipal en el 2006 quedando el resto pendiente de cobro.

II.5.3. Análisis de la ejecución de las obras del Corredor Verde

El ámbito geográfico de la actuación corresponde a los espacios del entorno del corredor ferroviario, situados entre la carretera de Logroño y el Canal Imperial de Aragón. Se trata de un bulevar con un andador central de 10 m de anchura, con doble hilera de arbolado, con un anchura total que oscila entre los 63 y los 32 metros de anchura.

Las obras del Corredor Verde Oliver Valdefierro, se componen de tres fases:

- Fase I – Desde la carretera de Logroño hasta el vial sur del Parque Oliver
- Fase II A – Nudo viario de la carretera de Madrid
- Fase II B – Desde el vial sur del Parque Oliver hasta el Canal Imperial y actuaciones en el parque Oliver



II.5.3.1. Fase I

La Fase I comprende las obras realizadas entre la autovía de Logroño y la Carretera de Madrid. El 27 de enero de 2006, el Gobierno de Zaragoza aprueba el proyecto de urbanización de la Fase I del Corredor Verde, cuyo presupuesto de licitación asciende a 15.113.980 euros (IVA del 16% incluido). Los datos relativos a la adjudicación y ejecución final de la obra son los siguientes:

	Importe	Fecha
Proyecto de urbanización (precio de licitación)	15.113.980	27/ene/2006
Adjudicación	10.596.411	7/jun/2006
Certificación total	11.550.554	31/oct/2008

Dentro de los capítulos de esta obra, figura la separata del «Túnel ferroviario del Oliver» o también llamado «Túnel de Soldevilla», cuyo importe en el presupuesto de urbanización, se fijaba en 1.109.129 euros, al que sumando el IVA, los gastos generales y el beneficio industrial resultaría un total de 1.531.042 euros.

Esta obra, pese a que debió haber sido entregada por el adjudicatario de la Fase I, no fue realizada o ejecutada por el mismo, y fue objeto de licitación separada y financiada con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local por

un importe de 3.790.275 euros, resultando una certificación final el 21 de diciembre de 2009 por 3.468.101 euros.

Esta inejecución de la obra del túnel dentro de las obras de la fase I pone de manifiesto las siguientes irregularidades:

— La decisión de no ejecutar parte de la obra adjudicada debería haber supuesto la modificación del contrato. Al no haberse producido modificación alguno ni del proyecto original ni del contrato, no debería haberse recepcionado la obra ya que no se dio cumplimiento a las condiciones recogidas en el proyecto original de la obra, lo que hubiera conllevado la resolución del contrato.

— Respecto a la inclusión de esta obra para su financiación mediante el Fondo Estatal de Inversión Local, se ha incumplido el artículo 3.b) del Real Decreto-ley 9/2008, por el que se crea el Fondo Estatal de Inversión Local, donde se establece que las obras objeto de los contratos deben ser de nueva planificación y de ejecución inmediata.

II.5.3.2. Fase II

El 16 de octubre de 2008 se aprueba definitivamente por la Junta de Gobierno, el proyecto de urbanización de la Fase II, Corredor Verde Oliver-Valdefierro.

No obstante lo anterior, el proyecto de urbanización presentado a la Cámara de Cuentas sobre las fases IIA y IIB, en las que se subdivide la Fase II, tiene firma de diciembre de 2008, es decir posterior a su aprobación por el Ayuntamiento de Zaragoza. Las dos subfases de la Fase II son:

— Fase II A. Reconversión en vía urbana del nudo viario entre la carretera Madrid y el Corredor Verde Oliver-Valdefierro, con un presupuesto de licitación de 4.720.062 euros (IVA del 16% incluido).

— Fase II B. Desde la carretera Madrid al Canal Imperial, con un presupuesto de licitación de 18.661.545 euros (IVA del 16% incluido).

A. Fase II A

Los datos relativos a la adjudicación y ejecución final de la obra son los siguientes:

	Importe	Fecha
Proyecto de urbanización (precio de licitación)	4.720.062	16/oct/2008
Adjudicación	3.728.849	2/abr/2009
Certificación total	4.101.734	26/feb/2010

Esta obra ha sido incluida en los proyectos a financiar con el Fondo Estatal de Inversión Local, incumpliendo el artículo 3.b) del Real Decreto-ley 9/2008, por el que se crea el Fondo Estatal de Inversión Local, donde se establece que las obras objeto de los contratos deben ser de nueva planificación y de ejecución inmediata.

B. Fase II B

El 30 de abril de 2010 se adjudican las obras de la Fase II B del Corredor Verde Oliver Valdefierro por 13.787.150 euros (IVA del 16% incluido) (BOE 15/JUL/2010).

El Ayuntamiento de Zaragoza ha puesto a disposición de la Cámara 36 certificaciones firmadas, siendo la última de mayo de 2013. Con posterioridad se ha facilitado un borrador de la certificación número 37 sin firmar fechada el 24 de marzo de 2014, casi un año posterior a la número 36.

En cuanto a la incidencia de falta de liquidación de este contrato, que impide a la Cámara de Cuentas pronunciarse sobre el importe exacto de las desviaciones de precio en que se ha incurrido en su ejecución, se ha constatado, por ser notorio, que las obras que constituyen su objeto han sido efectivamente ocupadas y puestas en servicio por el Ayuntamiento para uso público en fechas inmediatamente posteriores a la de aprobación de la certificación ordinaria N.º 36, quedando legalmente obligado el Ayuntamiento desde esa ocupación a emitir la certificación final de la obra. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 205 y 218 LCSP, la puesta en servicio de las obras produce los mismos efectos que la recepción y, en particular, determina la finalización de la fase de ejecución del contrato y la apertura del plazo de garantía y de tramitación de la certificación final que, en el caso parti-

cular del contrato de obras, debe aprobarse en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de la recepción u ocupación y ser satisfecha mediante su pago al contratista en el plazo de sesenta días desde su expedición, como certificación «a cuenta» de la liquidación final del contrato que se debe realizar una vez agotado el período de garantía.

Como reconoce el propio Ayuntamiento en sus alegaciones, la certificación final aún no se ha aprobado, después de haber transcurrido más de 12 meses desde la emisión de la última ordinaria, y para la justificación de esta demora el Ayuntamiento no ha acreditado ni la suspensión del contrato ni otros motivos que hayan impedido su aprobación, por lo que existe a la fecha de aprobación de este informe una incertidumbre sobre el importe por el que finalmente se apruebe la certificación final.

No obstante lo anterior y a resultas de la liquidación final, de los datos recogidos en la certificación número 36 resulta que el importe acumulado de las 36 certificaciones emitidas asciende a 15.274.410,85 euros, IVA incluido, (12.921.405,82 euros, IVA excluido) y que el pendiente de ejecución asciende a 1.487.261,15 euros, IVA incluido (1.229.141,44 euros, IVA excluido). De ejecutarse o haberse ejecutado lo pendiente de ejecución, el coste total de las obras ascendería a 16.761.672 euros, IVA incluido, (14.150.547,26 euros, IVA excluido), es decir 2.265.073,26 euros, IVA excluido, superior al importe de adjudicación; lo que supondría un aumento del 19,06 %, IVA excluido.

Del análisis de las certificaciones de obra remitidas, y del proyecto de urbanización se ha puesto de manifiesto que se han ejecutado nuevas unidades de obra que no figuraban en el proyecto original con un coste de ejecución de 1.677.017 euros (sin IVA) tal como:

	Importe
Capítulo 04 – Nuevo Vial Valdefierro	796.026
Capítulo 05 – Conexión Taxis	613.232
Total	1.409.258
13% gastos generales	183.203
6% beneficio industrial	84.555
Total	1.677.017

Esta modificación del contrato debería haber supuesto la tramitación de una modificación del mismo conforme a la ley de contratos, a la vista de las nuevas unidades de obras incorporadas.

Estos hechos tienen especial trascendencia ya que tal y como se detalla en el apartado siguiente, desde la certificación número 7 correspondiente a la Fase I (la ejecución acumulada facturada ascendía a 2.327.550 euros), el Ayuntamiento de Zaragoza no ha registrado en su contabilidad importe alguno asociado a esta obra, por lo que los modificados en cuestión, además de haber sido realizados sin seguir el procedimiento administrativo legamente establecido, no han sido objeto de control y registro contable alguno. Hechos que se agravan, ya que el coste de estas obras minora los derechos de cobro que el Ayuntamiento de Zaragoza tiene frente a la Junta de Compensación por las cesiones de terrenos realizadas a la misma, en virtud del convenio de 26 de octubre de 2005 (apartado II.5.1).

II.5.4. Contabilización de la ejecución de las obras y la financiación

El 29 de marzo de 2011, la Junta de Compensación del sector SUZ 89/3 «Arcosur», y la UTE adjudicataria de la Fase II.B de las obras de urbanización del Corredor Verde, formalizan un acuerdo de subrogación y pago de las certificaciones derivadas de las obras del proyecto de urbanización del corredor verde Oliver Valdefierro Fase II B.

El Gobierno de Zaragoza acuerda, el 9 de septiembre de 2001, autorizar el acuerdo de subrogación y pago de las certificaciones derivadas de las obras del Proyecto de Urbanización del Corredor Verde Oliver Valdefierro Fase II B, de 29 de marzo de 2011, suscrito entre la Junta de compensación del Sector 89/3 Arcosur y la empresa adjudicataria del contrato.

En virtud de tal acuerdo de subrogación, el Ayuntamiento de Zaragoza no ha registrado en su totalidad los ingresos procedentes de la cesión de los aprovechamientos de Arco Sur, valorados en 32.087.790 euros, ni la totalidad de los gastos asociados a las obras de urbanización del Corredor Verde. El último ejercicio en que ha contabilizado los ingresos y gastos asociados a la operación descrita es el 2010, tal como:

Ejercicio	Ingresos	Gasto contabilizado por el Ayto.	Neto	Certificaciones emitidas	Certificaciones no contabilizadas
2006	13.000.000	1.698.312	11.301.688	3.467.559	1.769.247
2007	-	6.281.782	(6.281.782)	6.281.782	-
2008	-	2.398.100	(2.398.100)	2.398.100	-
2009	-	1.376.434	(1.376.434)	1.376.434	-
2010	14.189.262	2.739.467	11.459.599	3.005.665	266.198
2011	(11.861.712)	-	(11.861.712)	6.723.401	6.723.401
2012	-	-	-	4.982.722	4.982.722
2013	-	-	-	974.539	974.539
Total	15.327.550	14.494.095	843.259	29.210.202	14.716.108

Respecto de los ingresos, el Ayuntamiento de Zaragoza reconoció derechos por 13.000.000 euros en el ejercicio 2006, y 14.189.262 euros en el 2010, procediendo a anular 11.861.712 euros en el ejercicio 2011, lo que totaliza 15.327.550 euros contabilizados frente a los 32.087.790 euros que debería haber registrado.

Por el lado de los gastos, el Ayuntamiento de Zaragoza ha contabilizado obligaciones por 14.494.095 euros, hasta el ejercicio 2010. Ya en el 2011 y ejercicios posteriores, no ha registrado importe alguno por las certificaciones emitidas en las obras de la urbanización del Corredor Verde Oliver Valdefierro.

Esta forma de contabilizar es totalmente contraria a lo establecido en la Instrucción de Contabilidad Local, y a los principios contables públicos, ya que está suponiendo la compensación de ingresos y gastos sin registrar importe alguno en la contabilidad. Consecuencia de ello es, que el sistema contable no puede suministrar información sobre la situación de las obras del Corredor Verde, ni de los derechos frente a la Junta de Compensación Arcosur, por lo que la información suministrada en los estados financieros del Ayuntamiento de Zaragoza y por ende en la Cuenta General, no es íntegra ni completa.

En fase de alegaciones, el Ayuntamiento de Zaragoza ha aportado documentación que aumentan el importe de las certificaciones no contabilizadas hasta un total de 16.600.657 euros, frente a los 14.716.108 euros que se cuantificaron por la Cámara de Cuentas hasta la fecha de cierre de los trabajos.

II.6. TRANVÍA DE ZARAGOZA

II.6.1. Antecedentes

El 10 de julio de 2009 se adjudicó al Grupo TRAZA, mediante procedimiento abierto convocado para la selección de socio privado que participaría con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público, el transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía de Zaragoza (parque Goya-Valdespartera), construcción, explotación y mantenimiento.

El 20 de julio de 2009 se constituye ante notario la Sociedad de Economía Mixta Los Tranvías de Zaragoza, S.A., con una participación del 20% del Ayuntamiento de Zaragoza (socio público) y del 80% del Consorcio Traza (socio privado). El Consorcio Traza está compuesto por las siguientes sociedades: TUZSA, CAF, FCC, ACCIONA, IBERCAJA y CONCESSIA.

La sociedad de Economía Mixta Los Tranvías de Zaragoza, S.A. es una sociedad constituida en España de conformidad con la Ley de Sociedades de Capital, el 20 de julio de 2009, por un periodo de 35 años, y tiene por objeto social la gestión de la infraestructura de la Línea 1 del Tranvía de la ciudad de Zaragoza, lo que comprende la realización de todas las actuaciones necesarias para el diseño, construcción, puesta en marcha, explotación, operación y mantenimiento del tranvía de Zaragoza, así como otras infraestructuras o equipamientos afectos a dicha línea. Asimismo podrá gestionar otras líneas de transporte u otros modos de transporte urbano en el caso de que se produjeran las oportunas autorizaciones.

El 30 de julio de 2009, se formaliza el contrato de gestión del servicio público del transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía de Zaragoza (parque Goya – Valdespartera) en la modalidad de sociedad de economía mixta, de construcción, explotación y mantenimiento.

II.6.2. Situación y coste de la infraestructura del tranvía

II.6.2.1. Coste previsto de la infraestructura del tranvía según el Plan Económico Financiero

Según el Plan Económico Financiero, el coste de la infraestructura (incluido el material rodante y otros conceptos activables) previsto de la Línea 1 del Tranvía asciende a un total de 452.167.200 euros, desglosados en una inversión inicial de 308.361.900 euros, y en reinversiones ordinarias y extraordinarias de 110.640.200 y 33.165.100 euros respectivamente.

Las reinversiones ordinarias se corresponden con las sustituciones y reparaciones que habrá que realizar para el correcto mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura durante el plazo de concesión. Por su parte, las reinversiones extraordinarias son las obras que habrá que realizar para que la infraestructura revierta a la Administración (Ayuntamiento de Zaragoza) en las condiciones establecidas en los pliegos.

II.6.2.2. Situación a 31 de diciembre de 2011 de las obras de construcción de la infraestructura del tranvía

La construcción y explotación de la Línea 1, se divide en dos fases:

– Fase 1 (2009-2011): Entre Valdespartera y la Plaza de Aragón, con un total de 12 paradas. Su construcción se inició el 19 de agosto de 2009, y entró en la fase de pruebas a finales de 2010. El 19 de abril de 2011 se inició la fase de explotación.

– Fase 2 (2011-2013): Entre la Plaza de Aragón y la Academia General Militar, tiene un total de 14 paradas. Las obras comenzaron el 3 de marzo de 2011. El primer tramo de esa fase (hasta Plaza de España, 1 parada) entró en funcionamiento el 31 de octubre de 2012 y hasta Plaza del Pilar-Murallas (2 paradas más) el 20 de diciembre de 2012. El 26 de marzo de 2013, entró en servicio comercial el recorrido completo de la línea 1.

A 31 de diciembre de 2011, las obras asociadas a la infraestructura de la Fase I estaban finalizadas, y en explotación desde el mes de abril de 2011. Por su parte, las obras asociadas a la infraestructura de la Fase II, se encontraban en construcción. Así, según las cuentas anuales de la SEM Tranvías de Zaragoza, el importe total de los activos construidos hasta el 31 de diciembre de 2011 asciende a un total de 225.179.449 euros tal como:

	Importe
Obras ejecutadas FASE I	189.197.988
Obras ejecutadas FASE II	42.899.174
Provisión para inversiones extraordinarias	(6.917.713)
TOTAL	225.179.449

Se resta el importe de la provisión para inversiones extraordinarias, ya que se trata de obras cuyo coste la SEM debe provisionar, pero que no serán ejecutadas hasta el ejercicio 2040.

II.6.3. Condiciones económicas de la concesión.

Las condiciones económicas asociadas a la concesión establecen que la retribución de la sociedad gestora (cláusula 10 PCAP) se compone de los siguientes elementos:

a) Las aportaciones que en concepto de subvención de capital le entregue el Ayuntamiento de Zaragoza durante la ejecución de las obras de construcción de la Línea 1 del Tranvía de Zaragoza.

b) Los ingresos que en concepto de pagos por usuario reciba la sociedad gestora.

c) Los pagos por disponibilidad del Tranvía, que estarán sujetos a potenciales ajustes a la baja en función del incumplimiento de los estándares de calidad y disponibilidad según estos se describen y miden en el pliego técnico.

II.6.3.1. Subvención de capital

De la formalización del contrato, existe un compromiso de aportación plurianual a realizar por el Ayuntamiento de Zaragoza en favor de la SEM los Tranvías de Zaragoza, que recibirá una subvención total de 128.700.000 euros. A results del Convenio de Colaboración formalizado entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de

Aragón el 19 de junio de 2009, se establece la aportación al 50% por cada administración, que teniendo en cuenta los importes del contrato de adjudicación, resulta un calendario de aportación por cada ente tal como:

Ejercicio	Ayto Zgza	Gob Aragon	Total
2010	4.950.000	4.950.000	9.900.000
2011	9.900.000	9.900.000	19.800.000
2012	9.900.000	9.900.000	19.800.000
2013	9.900.000	9.900.000	19.800.000
2014	14.850.000	14.850.000	29.700.000
2015	14.850.000	14.850.000	29.700.000
	64.350.000	64.350.000	128.700.000

La aportación del Gobierno de Aragón no se realiza directamente a la SEM Tranvías de Zaragoza, sino que se realiza al Ayuntamiento de Zaragoza que es quien tiene adquirido el compromiso de aportación a la SEM Tranvías de Zaragoza.

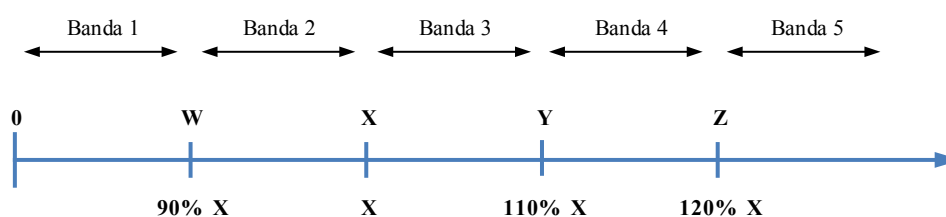
II.6.3.2. Pagos por Usuario (PPU)

El pago por usuario (PPU) es la cantidad de ingreso a que la sociedad gestora tiene derecho en función de los usuarios que utilicen el tranvía, cancelando sus billetes en los dispositivos destinados al efecto. Se calcula como producto de todos los usuarios de un determinado período y el pago por usuario unitario. Este ingreso por usuario unitario será de 0,75 euros con base año 2011.

En los PCAP se articula un sistema de liquidación del PPU corregido, en el caso de que se evidencie una demanda real del servicio público del tranvía sustancialmente superior o inferior a la prevista originalmente. Esta demanda de referencia X, establecida en los PCAP es la siguiente:

Ejercicio	Demanda X de referencia	Ejercicio	Demanda X de referencia	Ejercicio	Demanda X de referencia
2011	8.972.559	2022	34.214.673	2033	38.172.320
2012	10.318.469	2023	34.557.012	2034	38.554.006
2013	19.862.941	2024	34.902.563	2035	38.939.706
2014	29.794.506	2025	35.251.594	2036	39.328.887
2015	30.986.404	2026	35.604.105	2037	39.722.349
2016	31.915.993	2027	35.960.095	2038	40.119.560
2017	32.554.099	2028	36.319.565	2039	40.520.785
2018	32.879.843	2029	36.682.782	2040	40.926.025
2019	33.208.532	2030	37.049.746	2041	41.335.279
2020	33.540.700	2031	37.420.190	2042	41.748.549
2021	33.876.080	2032	37.794.381	2043	42.166.102

Se establecen así cinco bandas de demanda de viajeros en relación con la «demanda de referencia X» tal como:



— La primera de las bandas de demanda de viajeros (desde cero viajeros hasta el nivel de viajeros por año determinado por la curva W) es la que incluye todas las cancelaciones de billetes en número inferior al de la demanda de referencia disminuida en un 10%.

— La segunda de las bandas de demanda de viajeros (desde el volumen anual de viajeros W hasta el nivel de viajeros X, o demanda de referencia) es la que incluye todas las cancelaciones en número comprendido entre la demanda de referencia disminuida en un 10% y la demanda de referencia.

— La tercera de las bandas de demanda de viajeros (desde el nivel anual de viajeros por año determinado por la curva X hasta el determinado por la curva Y) es la que incluye todas las cancelaciones en número superior a la demanda de referencia y la demanda de referencia incrementada en un 10%.

— La cuarta de las bandas (desde el nivel de viajeros por año determinado por la curva Y hasta el que determina la curva Z) es la que incluye todas las cancelaciones por número entre la demanda de referencia incrementada en un 10% y la demanda de referencia incrementada en un 20%.

— La quinta de las bandas incluye todas las cancelaciones mayores del número de cancelaciones de la demanda de referencia incrementada en un 20%.

La liquidación del PPU se realizará de la siguiente forma:

— Si la demanda real de usuario se sitúa dentro de la primera banda, el Ayuntamiento de Zaragoza compensará a la sociedad gestora del servicio el 50% de la pérdida de ingresos en concepto de PPU, calculando dicha pérdida como la cantidad que la sociedad gestora hubiese percibido de cumplirse el nivel de demanda W.

— Si la demanda real de usuarios se sitúa en las bandas dos y tres, no se produce compensación alguna para ninguna de las partes.

— Dentro de la cuarta de las bandas la sociedad gestora del servicio público abonará el 50% del sobre ingreso al Ayuntamiento de Zaragoza.

— Dentro de la quinta banda (banda final), el Ayuntamiento de Zaragoza retendrá un 90% de los ingresos de la sociedad gestora en concepto de PPD.

Del análisis de todo lo anterior se concluye que el Ayuntamiento de Zaragoza, garantiza un pago mínimo por usuario (PPU) a la SEM, independientemente del nivel de usuarios alcanzado, que asciende al 50% de la demanda W. En importes y por año, el detalle de los pagos mínimos garantizados que se deberán realizar son los siguientes (importes en valor del 2011 a un pago por usuario unitario de 0,75 euros):

Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe
2011	3.028.239	2022	11.547.452	2033	12.883.158
2012	3.482.484	2023	11.662.992	2034	13.011.977
2013	6.703.743	2024	11.779.615	2035	13.142.151
2014	10.055.646	2025	11.897.413	2036	13.273.500
2015	10.457.911	2026	12.016.386	2037	13.406.293
2016	10.771.648	2027	12.136.533	2038	13.540.352
2017	10.987.009	2028	12.257.853	2039	13.675.765
2018	11.096.947	2029	12.380.439	2040	13.812.534
2019	11.207.880	2030	12.504.290	2041	13.950.657
2020	11.319.987	2031	12.629.314	2042	14.090.136
2021	11.433.177	2032	12.755.604	2043	14.231.059
TOTAL IMPORTE PPU GARANTIZADO				383.130.135	

En los PCAP se establece que «dentro de la primera de las bandas [banda cuyo límite es el nivel de demanda W], el Ayuntamiento de Zaragoza compensará a la sociedad gestora del servicio el 50% de la pérdida de ingresos en concepto de PPU a calcular dicha pérdida con respecto a la cantidad que aquella entidad hubiese percibido de cumplirse la demanda asociada a la banda cuyo límite es el nivel de demanda W» lo que claramente supone que se garantiza un ingreso mínimo del 50% del nivel de demanda W a la sociedad gestora.

Hay que tener presente, que estas liquidaciones se realizan en función de las cancelaciones realizadas, y que no todas ellas suponen ingresos para las arcas municipales al estar muchos viajeros bonificados o subvencionados.

II.6.3.3. Pagos por Disponibilidad (PPD)

El pago por disponibilidad (PPD), es la cantidad que el Ayuntamiento de Zaragoza se obliga a satisfacer trimestralmente a la sociedad gestora del servicio público como complemento al PPU, en concepto de pagos por calidad y disponibilidad. Del contrato formalizado con la SEM los Tranvías de Zaragoza, resultan los siguientes PPD anuales a realizar (en valor del 2011).

Ejercicio	PPD	Ejercicio	PPD	Ejercicio	PPD
2011	1.440.000	2022	3.600.000	2033	3.600.000
2012	1.440.000	2023	3.600.000	2034	3.600.000
2013	3.600.000	2024	3.600.000	2035	3.600.000
2014	3.600.000	2025	3.600.000	2036	3.600.000
2015	3.600.000	2026	3.600.000	2037	3.600.000
2016	3.600.000	2027	3.600.000	2038	3.600.000
2017	3.600.000	2028	3.600.000	2039	3.600.000
2018	3.600.000	2029	3.600.000	2040	3.600.000
2019	3.600.000	2030	3.600.000	2041	3.600.000
2020	3.600.000	2031	3.600.000	2042	3.600.000
2021	3.600.000	2032	3.600.000	2043	3.600.000
-	-	-	-	2044	1.500.000
Total importe PPD				115.980.000	

II.6.3.4. Resumen

En resumen de todo lo anterior, las obras de construcción del tranvía y la prestación del servicio, supondrá en importes del ejercicio 2011, un desembolso total al Ayuntamiento de Zaragoza de 627.810.134 euros, sin perjuicio de los ingresos que la explotación del tranvía pueda generar, en su caso, al Ayuntamiento de Zaragoza y sin contar las aportaciones al capital de la SEM que hasta el 31 de diciembre de 2011 han ascendido a 11.280.000 euros, distribuido en el tiempo tal como:

Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe
2010	9.900.000	2022	15.147.452	2034	16.611.977
2011	24.268.239	2023	15.262.992	2035	16.742.151
2012	24.722.484	2024	15.379.615	2036	16.873.500
2013	30.103.743	2025	15.497.413	2037	17.006.293
2014	43.355.646	2026	15.616.386	2038	17.140.352
2015	43.757.911	2027	15.736.533	2039	17.275.765
2016	14.371.648	2028	15.857.853	2040	17.412.534
2017	14.587.009	2029	15.980.439	2041	17.550.657
2018	14.696.947	2030	16.104.290	2042	17.690.136
2019	14.807.880	2031	16.229.314	2043	17.831.059
2020	14.919.987	2032	16.355.604	2044	1.500.000
2021	15.033.177	2033	16.483.158	-	-
Total				627.810.134	

II.6.4. Contabilización de la operación del Tranvía por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.

II.6.4.1. Presupuestariamente

Las liquidaciones por el pago de la subvención de capital se han registrado en las partidas presupuestarias siguientes:

Partida presupuestaria	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	ORN	Pte pago
MOV/442/74402	9.900.000	-	9.900.000	9.900.000	-
MOV/442/74405	-	7.427.599	7.427.599	7.427.599	-
MOV/442/7440510	-	4.950	4.950	4.950	-
Total	9.900.000	7.432.549	17.332.549	17.332.549	-

Respecto de las dotaciones presupuestarias para el pago de la subvención hay que señalar que según los compromisos adquiridos con la SEM, durante el ejercicio 2011 las previsiones de gasto para el ejercicio ascendían a 19.900.000 euros, por lo que las dotaciones presupuestarias realizadas han sido insuficientes para atender estos pagos.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha contabilizado en el ejercicio 2011 las liquidaciones del pago por usuario y del pago por disponibilidad, dentro de la partida MOV/441/22799, que ha tenido la siguiente ejecución:

Partida presupuestaria	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	ORN	Pte pago
MOV/441/22799	28.191.324	5.304.000	33.495.324	32.486.109	1.990.785
De las que a la SEM Tranvía	Sin datos	Sin datos	Sin datos	1.990.785	1.990.785

En el presupuesto de ingresos, se ha contabilizado la aportación del Gobierno de Aragón por la subvención de capital en la partida 75060 por 7.427.599 euros.

II.6.4.2. Financiamiento

El Ayuntamiento de Zaragoza tiene reconocidos unos saldos pendientes de pago por:

— 14.868.810 euros en la cuenta 411–Acreedores por gastos devengados (apartado 0.0), correspondientes a las subvenciones de capital devengadas por la SEM en función de los hitos alcanzados en la construcción de la infraestructura del tranvía que se pagarán en el ejercicio 2012, contabilizadas con cargo a gastos del ejercicio.

— 1.990.785 euros en la cuenta 400 – «Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente», que se han registrado con cargo a gastos del ejercicio, correspondientes a las liquidaciones por los pagos por usuario y por disponibilidad.

Durante el ejercicio 2011 ha realizado pagos por 17.332.549 euros, por la subvención que se han contabilizado como un gasto del ejercicio.

Asimismo ha registrado en la cuenta 441-Deudores por ingresos devengados, 7.434.405 euros. (apartado II.2.3.2), con abono a ingresos del ejercicio, por las subvenciones de capital pendientes de cobro procedentes del Gobierno de Aragón.

II.6.5. Criterio de la Cámara para la contabilización de la operación del Tranvía

II.6.5.1. Derecho positivo aplicable

Contablemente en relación con la construcción, puesta en marcha, explotación, operación y mantenimiento del tranvía de Zaragoza, uno de los mayores problemas radica en ubicar el activo concesional, es decir, en determinar cuál de los dos agentes que intervienen en la actividad concesional (Ayuntamiento de Zaragoza como concedente y SEM como concesionaria) debe registrar en su balance el activo en cuestión.

Revisando la normativa en vigor del derecho positivo español, se comprueba que solo existen normas específicas sobre este asunto para las empresas concesionarias, existiendo una laguna normativa en cuanto al tratamiento que los entes públicos concedentes tienen que dar a estos activos concesionales.

La normativa existente relativa a la materia es la siguiente:

— Instrucción del modelo normal de contabilidad (ICAL) aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre.

- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Orden EHA/3362/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas concesionarias de infraestructuras públicas.
- Reglamento (CE) N.º 254/2009 de la Comisión de 25 de marzo 2009, que modifica el Reglamento (CE) N.º 1126/2008, por el que se adoptan determinadas Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) N.º 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la Interpretación N.º 12 del Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF).

Adicionalmente a las anteriores normas, hay que señalar la NICSP 32, de octubre de 2011, del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de la «International Federation of Accountants» (IFAC), que sí regula de forma expresa esta situación, pero que pese al reconocido valor interpretativo que estas normas tienen y que está expresamente enunciado en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, de carácter marco para todas las Administraciones Públicas, se trata de una norma privada no de derecho positivo, y cuya entrada en vigor se produce en el ejercicio 2014.

Del análisis del conjunto de las normas enunciadas, se aprecia una evolución, aún no culminada ni plasmada en su totalidad en normas de derecho positivo, del criterio contable sobre si los activos y los pasivos por infraestructuras públicas inherentes a una concesión de servicio público deben ser imputados contablemente a la entidad pública concedente o a la empresa concesionaria. La evolución ha ido de contabilizar las infraestructuras como inmovilizado material en la entidad concesionaria a contabilizarlas en el mismo concepto en la entidad concedente.

Lo que ocurre es que el derecho positivo español sólo en parte ha recogido esas tendencias: las ha recogido para las empresas concesionarias, pero aún no para las entidades públicas concedentes. Parece una incoherencia, pero existe esa laguna legal, lo que implica que no existe norma específica que obligue a contabilizar estas operaciones de una forma concreta.

II.6.5.2. Aplicación lógica del sistema

Más allá de la construcción jurídica contable y salvando el efecto pantalla que ésta puede realizar, lo cierto es que hay una realidad económica que es que los bienes, derechos y obligaciones afectos al servicio de tranvía existen. No sería lógico que éstos fueran contabilizados como propios en ambas entidades (concedente y concesionaria); como tampoco sería lógico que, existiendo como existen, no fueran contabilizados ni en una ni en otra entidad. La lógica del sistema lleva a que si el derecho positivo no permite contabilizar tales elementos patrimoniales en la entidad concesionaria como activos materiales, deberían ser registrados contablemente como tales en la entidad concedente; por razones no explicadas, la reglamentación positiva no ha recogido tal correlación, existiendo claramente una laguna legal, que debería cubrirse cerrando el sistema y aplicando en derecho español las tendencias contables de praxis internacional.

Incluso razonando en el plano jurídico, frente a otros consistentes argumentos, hay que reconocer que la mayor parte de las infraestructuras del tranvía están construidas sobre suelo municipal, y aplicando la vieja regla de derecho civil de que lo construido accede al suelo, habría que concluir que la propiedad de lo construido en suelo municipal es de propiedad municipal, con la correlativa obligación de pago frente a los acreedores por lo construido.

Pero es sobre todo la realidad económica la que lleva a considerar tales elementos como controlados económicamente por el Ayuntamiento de Zaragoza. En efecto, en la NICSP 32 inspirada en la CINIIF 12 de Acuerdos de concesión de servicios, emitida por el Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera, publicada en noviembre de 2006, y adoptada por la Unión Europea a través del Reglamento 254/2009, de 25 de marzo de 2009, se califica como acuerdo de concesión al que cumpla siguientes requisitos:

- a) La entidad concedente controla o regula qué servicios públicos debe prestar la empresa concesionaria con la infraestructura, a quién debe prestarlos y a qué precio;
- b) La entidad concedente controla –a través del derecho de propiedad, del de usufructo o de otra manera– cualquier participación residual significativa en la infraestructura al final del plazo del acuerdo.

Ambos requisitos se dan en la situación que nos ocupa. Así, sobre el punto a) establecen los Pliegos de Prescripciones Administrativas Particulares:

Punto 1.3 de los antecedentes del PCAP: El Ayuntamiento de Zaragoza es titular del servicio que gestionará la Empresa Mixta, por lo que, aunando los títulos de administración concedente de la gestión del servicio y titular de los mismos, el Ayuntamiento, independientemente de su calidad de socio de la Sociedad de Economía Mixta, tiene facultades de inspección y dirección de la gestión desarrollada por esta, de aprobar las tarifas que haya de perci-

bir de los usuarios del servicio y de inspeccionar las instalaciones y locales afectos al servicio, así como el acceso a la documentación relacionada con ellos conservando en todo momento los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio.

Cláusula 34.9 PCAP Aplicación del Reglamento de viajeros: Será de aplicación a la prestación del servicio las disposiciones normativas que prevenga el Reglamento de viajeros del Tranvía de Zaragoza, aprobado por el Ayuntamiento de esta ciudad.

Clausula 34.10 PCAP: La Administración podrá modificar por razones de interés público las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

Y sobre el punto b).

Cláusulas 8 y 57 del PCAP: El presente contrato de gestión de servicios públicos se extinguirá por el cumplimiento del plazo de duración, que será de 35 años, a contar desde el día siguiente al de la inscripción registral de la SEM y formalización del contrato. A la finalización del plazo contractual, el servicio revertirá en la Administración, debiendo la sociedad gestora del servicio entregar las obras e instalaciones en el estado de conservación contemplado en la sección P3.1.3 de la Parte 3 Explotación «Condiciones de Reversión del PPTP incluyéndose el fondo dotado a partir del año 25 para la renovación de material móvil en las cuantías que se incluyan.

Como se recoge en la Introducción del también citado anteriormente Plan General de Contabilidad Pública, «al efecto de conseguir la imagen fiel a la que deben conducir las cuentas anuales, en la contabilización de las operaciones se atenderá a su realidad económica y no sólo a su forma jurídica» y que «entre los requisitos de la información de las cuentas anuales cabe destacar el de la fiabilidad... El cumplimiento de este requisito implica ... que prevalezca el fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica...»

A mayor reforzamiento, entre los efectos de resolución recogidos en el punto 58.3 de los PCAP, se establece que ante cualquier eventualidad, que pudiera suponer la extinción del contrato, toda la infraestructura deberá ser abonada por el Ayuntamiento de Zaragoza, en función de su grado de amortización:

De acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 264 LCSP el Ayuntamiento de Zaragoza la Administración abonará a la sociedad gestora, en todo caso e independientemente de la causa de resolución del contrato, el valor de las inversiones realizadas en ejecución del contrato relativas a obras de construcción e instalaciones de acuerdo con la valor final reconocido de las obras de acuerdo con lo previsto en la cláusula 33.13 descontando a dicha cifra el valor de las amortizaciones en función de la fecha en la que se lleve a cabo la resolución.

A dicha cantidad deberán añadirse la valoración, también de acuerdo con la amortización que corresponda, de las obras de reparación y gran reparación y a obras no previstas inicialmente y de la adquisición del material móvil, todo ello en función del grado de amortización.

En todos estos casos, el valor de las amortizaciones de dichos activos será el que se haya fijado en el plan económico financiero del contrato de manera acorde a este pliego, excluyendo por lo tanto cambios posteriores.

Todos los aspectos anteriores ponen de manifiesto que el control real de la infraestructura del Tranvía la ostenta el Ayuntamiento de Zaragoza. Por tanto el operador no tiene el control del activo, sino un acceso a la infraestructura para prestar el servicio público con arreglo a lo establecido contractualmente. Constatándose de todo lo anterior lo siguiente:

1. La SEM construye la infraestructura del tranvía según todas las especificaciones técnicas establecidas por el Ayuntamiento de Zaragoza.

2. La infraestructura del tranvía además de incluir las obras del tranvía en sí, incluye obras de remodelación de la ciudad en su trazado.

3. Mediante esta infraestructura se presta el servicio público de transporte colectivo de obligado cumplimiento por Ley para el Ayuntamiento de Zaragoza.

4. El control de la infraestructura lo ostenta el Ayuntamiento de Zaragoza.

5. Existen unos compromisos de pago ciertos del Ayuntamiento de Zaragoza con la SEM, cuyo importe total supera el coste de la infraestructura del tranvía.

6. Ante cualquier eventualidad que pueda suponer la extinción del contrato, es el Ayuntamiento el que se queda con la infraestructura y con la obligación de abonarle los saldos pendientes de pago por la misma a la SEM.

En definitiva, atendiendo a la realidad económica que se deduce de las cláusulas contractuales, la Cámara de Cuentas considera que lo correcto es que el Ayuntamiento de Zaragoza registre en su contabilidad los activos materiales y los pasivos exigibles con ellos relacionados por el tranvía de Zaragoza.

II.6.6. Valoración contable

A efectos contables cabe calificar el contrato del Tranvía de Zaragoza como un acuerdo de concesión de servicio público, tal y como recoge la SEM Tranvías de Zaragoza en la elaboración de sus cuentas anuales, al aplicar la mencionada Orden EHA/3362/2010 por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas concesionarias de infraestructuras públicas. En este contexto es oportuno que el Ayuntamiento de Zaragoza registre en su contabilidad la infraestructura del tranvía como un elemento de su inmovilizado, debiendo reconocerse un pasivo como contrapartida.

La naturaleza de este pasivo sería:

a) Un pasivo financiero si la concedente (Ayuntamiento de Zaragoza) tiene una obligación incondicional para pagar efectivo u otro activo financiero al operador (SEM) por la construcción, adquisición o mejora del activo de la concesión.

b) Un ingreso a distribuir si la concedente no tiene una obligación incondicional de pagar efectivo u otro activo financiero al operador por la construcción del activo, y concede al operador el derecho a obtener ingresos por el uso de terceros de la concesión.

c) Un modelo mixto, si la concedente paga parcialmente por la construcción, desarrollo, adquisición o mejora del activo de concesión de servicios y parcialmente mediante la concesión de un derecho al operador, es necesario contabilizar separadamente cada parte del pasivo total.

A este respecto la concedente tiene una obligación incondicional de pagar efectivo si ha garantizado pagar al operador bien importes específicos o cuantificables, bien el déficit, si existe, entre los importes recibidos por el operador de los usuarios del servicio público y cualesquiera importes especificados o cuantificables.

Según el Plan Económico Financiero, el coste total previsto para la construcción de la infraestructura del Tranvía asciende a 452.167.200 euros, y los compromisos de pago del Ayuntamiento de Zaragoza para con la concesionaria recogidos en los PCAP, ascienden a 627.810.134 euros (asociados a la construcción de la infraestructura y a servicios de explotación del mismo) tal como:

	Importe
Subvención	128.700.000
PPU garantizado	383.130.134
PPD	115.980.000
Total	627.810.134

Sin perjuicio de los ingresos que la explotación del tranvía pueda generar, en su caso, al Ayuntamiento de Zaragoza.

Por todo ello el Ayuntamiento de Zaragoza debe registrar en sus estados financieros un activo por el valor de las obras de construcción de la Línea 1 del tranvía, debiendo aplicarse el modelo del pasivo financiero consistente en reconocer como contrapartida al activo un pasivo financiero cierto, ya que los compromisos totales de pago (627.810.134 euros) superan ampliamente el coste previsto de las obras (452.167.200 euros).

El Ayuntamiento de Zaragoza no ha registrado activo ni pasivo alguno asociado a la construcción del tranvía, sino que tal y como ya se ha puesto de manifiesto, contabiliza como gasto del ejercicio los pagos a realizar por los distintos conceptos explicados. Los importes contabilizados por el Ayuntamiento de Zaragoza asociados a la infraestructura del tranvía en los ejercicios 2010 y 2011 han sido los siguientes:

— Ejercicio 2010.

Gastos presupuestarios asociados al abono de la subvención de capital:

Partida presupuestaria	ORN	Pagos	Pte pago
MOV/442/74402	4.950.000	4.950.000	-
MOV/442/74402	4.950.000	4.950.000	-
Total	9.900.000	9.900.000	-

Ingresos correspondientes a la aportación del Gobierno de Aragón por la subvención de capital:

Partida presupuestaria	DRN	Cobros	Pte cobro
75060	4.950.000	4.950.000	-

– Ejercicio 2011

Gastos presupuestarios asociados a los pagos por disponibilidad y por usuario en el capítulo 2 y al abono de la subvención de capital en el capítulo 7:

Partida presupuestaria	ORN	Pagos	Pte pago
MOV/441/22799	1.990.785	-	1.990.785
MOV/442/74402	9.900.000	9.900.000	-
MOV/442/74405	7.427.599	7.427.599	-
MOV/442/7440510	4.950	4.950	-
Total	19.323.334	17.332.549	1.990.785

Gastos devengados pendientes de pago no imputados a presupuesto por 14.868.810 euros en la cuenta 411-Acreedores por gastos devengados (apartado II.2.7.2.A).

Ingresos correspondientes a la aportación del Gobierno de Aragón por la subvención de capital imputados al presupuesto del ejercicio en la partida 75060 por 7.427.599 euros.

Ingresos pendientes de cobro no imputados a presupuesto contabilizados en la cuenta 441-Deudores por ingresos devengados por 7.434.405 euros. (apartado II.2.3.2).

Tal y como se ha detallado en el apartado II.6.2, el coste de las obras ejecutadas en función de su grado de avance a 31 de diciembre de 2011 asciende a 225.179.449 euros. Si tenemos en cuenta que hasta el 31 de diciembre de 2011 se han realizado pagos por parte del Ayuntamiento por 27.232.549 euros (9.900.000 euros en 2010 y 17.332.549 euros en 2011), y que en su contabilidad tiene reflejadas unas deudas con la SEM Tranvías de Zaragoza de 16.859.595 euros (14.868.810 en la cuenta 411 y 1.990.785 euros en la 400), resulta de todo ello que existe una deuda pendiente de contabilizar por el Ayuntamiento de Zaragoza de 181.087.305 euros.

En resumen, ante la existencia de una laguna legal en el derecho positivo aplicable al Ayuntamiento de Zaragoza, de seguir el criterio adoptado por la Cámara de Cuentas que por lo dicho no resulta obligatorio, se debería dar de alta en su inmovilizado las obras de la infraestructura del Tranvía por un total de 225.179.449 euros, y aflorar un pasivo pendiente de pago de 181.087.305 euros. La diferencia de 44.092.144 euros entre ambos importes corresponde a gastos que deberían activarse y no constituir gasto del ejercicio (el Ayuntamiento los imputa presupuestariamente como subvenciones de capital y gastos en bienes corrientes y servicios), por lo que procedería activar este importe y mejorar el resultado económico patrimonial.

Adicionalmente, se ha comprobado que el Ayuntamiento de Zaragoza no ha cumplimentado el epígrafe 20.3 Ejercicios posteriores, de la memoria de su Cuenta General donde debe informar de los compromisos de gasto y de ingreso con cargo a ejercicios posteriores, y que en lo referente a la operación del Tranvía de Zaragoza debería reflejar los siguientes cuadros:

Compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, según se recoge en el apartado II.6.3.4:

Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe	Ejercicio	Importe
2012	24.722.484	2023	15.262.992	2034	16.611.977
2013	30.103.743	2024	15.379.615	2035	16.742.151
2014	43.355.646	2025	15.497.413	2036	16.873.500
2015	43.757.911	2026	15.616.386	2037	17.006.293
2016	14.371.648	2027	15.736.533	2038	17.140.352
2017	14.587.009	2028	15.857.853	2039	17.275.765
2018	14.696.947	2029	15.980.439	2040	17.412.534
2019	14.807.880	2030	16.104.290	2041	17.550.657
2020	14.919.987	2031	16.229.314	2042	17.690.136
2021	15.033.177	2032	16.355.604	2043	17.831.059
2022	15.147.452	2033	16.483.158	2044	1.500.000
Total				593.641.905	

Compromisos de ingreso con cargo a ejercicios posteriores:

Ejercicio	Importe
2012	9.900.000
2013	9.900.000
2014	14.850.000
2015	14.850.000
Total	49.500.000

Que reflejan únicamente los compromisos de ingreso a percibir por las subvenciones procedentes de otras administraciones públicas, y que no incluyen los posibles ingresos por tarifa que el Ayuntamiento de Zaragoza pueda percibir derivados de la explotación del servicio del tranvía.

III. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

1. Patronato Municipal de las Artes Escénicas y de la Imagen.

Tiene como finalidad la gestión a través de órgano especializado de la oferta cultural y educacional del Ayuntamiento de Zaragoza en sus Teatros Principal y del Mercado, Filmoteca, Ballet y Escuelas Artísticas.

2. Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas.

Tiene como finalidad la gestión a través de órgano especializado de la oferta municipal en los ámbitos de la educación.

3. Patronato Municipal de Turismo «Zaragoza Turismo».

Tiene los siguientes fines:

a) Promover la presencia activa de la ciudad de Zaragoza en el mercado turístico, procurando la coordinación de los sectores interesados en el fomento y desarrollo del turismo.

b) Analizar la situación de la industria turística de la ciudad, estudiando los problemas turísticos existentes y adoptando o proponiendo las medidas que considere más eficaces tendentes a su solución.

c) Potenciar los recursos, bienes y servicios que amplíen y multipliquen la industria turística local, favoreciendo los proyectos, ya sean oficiales o privados, que tiendan a potenciar las actividades relacionadas con la acogida o recepción de visitantes.

d) Apoyar y fomentar la creación de instalaciones públicas y privadas que permitan llevar a cabo todo tipo de actividades culturales, recreativas o comerciales en beneficio del atractivo turístico de la ciudad.

e) Elaborar y distribuir el material de propaganda necesario para divulgar los recursos, bienes y servicios turísticos de Zaragoza, así como realizar todo tipo de campañas de educación ciudadana encaminadas a divulgar los aspectos socioculturales del turismo.

f) Colaborar con los organismos públicos en especial la Diputación General de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza y cualquier otra entidad tanto de carácter público como privado pudiendo suscribir los oportunos acuerdos y convenios relacionados con el fomento, promoción y desarrollo turístico.

g) Gestionar y promover los congresos, asambleas, jornadas de estudio, cursos de especialización no sólo en el aspecto turístico, sino también desde el punto de vista técnico, económico y profesional de la ciudad a través de la Oficina de Congresos. Así como gestionar y promover los Congresos, Asambleas y Jornadas de Trabajo que tengan como marco de celebración el Auditorio - Palacio de Congresos de Zaragoza.

h) Gestionar, promover y realizar todas aquellas actividades ciudadanas que puedan beneficiar la oferta turística de Zaragoza.

4. Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial.

Tiene por finalidad la gestión de la actividad municipal en los ámbitos de la formación para el empleo, la orientación e inserción laboral, la promoción económica y empresarial y la investigación socioeconómica.

III.1. BALANCE DE SITUACIÓN

III.1.1. Activo

ACTIVO	PM Artes Escénicas	PM Educación	PM Turismo	IM Empleo	Total
A) INMOVILIZADO	1.733.148	1.126.015	112.858	1.160.675	4.132.697
I. Inversiones destinadas al uso general	198.006	-	-	-	198.006
2. Infraestructuras y bienes al uso general	198.006	-	-	-	198.006
II. Inmovilizaciones inmateriales	-	-	-	18.241	18.241
1. Aplicaciones informáticas	-	-	-	18.241	18.241
III. Inmovilizaciones materiales	1.535.142	1.126.015	117.728	1.142.434	3.921.320
2. Construcciones	70.165	1.347.485	506.027	284.554	2.208.231
3. Instalaciones Técnicas	1.083.947	269.000	944.744	572.023	2.869.715
4. Otro Inmovilizado	1.674.856	5.778.499	377.882	2.284.428	10.115.665
5. Amortizaciones	(1.293.827)	(6.268.969)	(1.710.925)	(1.998.571)	(11.272.291)
VI. Inversiones financieras permanentes	-	-	(4.870)	-	(4.870)
1. Cartera de valores a largo plazo	-	-	2.430	-	2.430
2. Otras inversiones y créditos a largo plazo	-	-	(7.300)	-	(7.300)
C) ACTIVO CIRCULANTE	1.303.654	3.670.344	1.685.823	2.852.703	9.512.524
II. Deudores	989.612	3.618.281	1.592.723	2.242.200	8.442.816
1. Deudores presupuestarios	989.612	3.653.568	1.606.471	2.248.799	8.498.450
2. Deudores no presupuestarios	-	-	-	(6.599)	(6.599)
6. Provisiones	-	(35.287)	(13.747)	-	(49.034)
III. Inversiones financieras temporales	-	781	8.300	133	9.214
2. Otras inversiones y créditos a corto plazo	-	-	7.300	-	7.300
3. Fianzas y depósitos a corto plazo	-	781	1.000	133	1.914
IV. Tesorería	314.042	51.281	84.800	610.370	1.060.493
TOTAL GENERAL (A+C)	3.036.802	4.796.359	1.798.681	4.013.378	13.645.220

Existen operaciones con saldo contrario a su naturaleza en los epígrafes de Inversiones Financieras Permanentes del Patronato Municipal de Turismo, y de deudores del Instituto Municipal de Empleo.

III.1.1.1. Inmovilizado

Al igual que ha ocurrido con el Ayuntamiento de Zaragoza, de los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto que ningún organismo autónomo dispone de un inventario actualizado que recoja la totalidad de los bienes y derechos de su propiedad. Derivado de la inexistencia de un inventario contable, el Ayuntamiento de Zaragoza no realiza las oportunas amortizaciones de los elementos del inmovilizado no financiero.

III.1.1.2. Deudores

Los saldos de Deudores se corresponden en su práctica totalidad con los derechos pendientes de cobro del presupuesto corriente, frente al Ayuntamiento de Zaragoza.

III.1.1.3. Tesorería

A partir de los datos suministrados por los departamentos de tesorería, se ha procedido a circularizar la totalidad de las entidades financieras con que trabajan los organismos autónomos sin que se hayan detectado incidencias en las conciliaciones realizadas.

III.1.2. Pasivo

PASIVO	PM Artes Escénicas	PM Educación	PM Turismo	IM Empleo	Total
A) FONDOS PROPIOS	2.019.666	2.083.662	513.682	2.388.903	7.005.913
I. Patrimonio	1.490.853	2.166.920	30.239	3.039.084	6.727.095
1. Patrimonio	1.490.853	2.197.158	30.239	3.039.084	6.757.334
4. Patrimonio entregado en adscripción	-	(30.239)	-	-	(30.239)
III. Resultados de ejercicios anteriores	598.161	249.456	526.962	(599.904)	774.675
IV. Resultados del Ejercicio	(69.349)	(332.714)	(43.518)	(50.276)	(495.857)
D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.017.137	2.712.696	1.284.999	1.624.475	6.639.308
II. Otras deudas a corto plazo	13.500	13.352	11.483	34.730	73.066
4. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo	13.500	13.352	11.483	34.730	73.066
III. Acreedores	1.003.637	2.699.344	1.273.516	1.589.745	6.566.242
1. Acreedores presupuestarios	809.866	2.071.511	1.243.497	1.458.611	5.583.484
2. Acreedores no presupuestarios	27	-	31	(4.389)	(4.331)
4. Administraciones Públicas	131.071	430.991	29.989	135.523	727.573
5. Otros acreedores	62.673	196.842	-	-	259.515
TOTAL GENERAL (A+ D)	3.036.802	4.796.359	1.798.681	4.013.378	13.645.220

III.1.2.1. Acreedores

La práctica totalidad de los saldos acreedores a corto plazo se corresponden con las obligaciones pendientes de pago del ejercicio corriente.

III.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**III.2.1. Liquidación del presupuesto de gastos**

	Créditos Iniciales	Modific.	Créditos finales	Oblig. Reconoc. Netas	Oblig. Ptes de pago
PM Artes Escénicas	6.658.000	693.683	7.351.683	7.231.454	809.866
1 Gastos de personal.	2.841.502	(207.300)	2.634.202	2.628.610	46.738
2 Gastos corrientes en bienes y servicios.	3.445.998	900.983	4.346.980	4.344.845	741.128
4 Transferencias corrientes.	250.500	-	250.500	250.500	22.000
8 Activos financieros.	120.000	-	120.000	7.500	-
PM Educación	11.654.442	1.038.348	12.692.790	12.045.147	1.915.727
1 Gastos de personal.	9.784.000	(171.201)	9.612.799	9.552.235	214.399
2 Gastos corrientes en bienes y servicios.	1.326.546	522.335	1.848.881	1.704.256	1.048.166
4 Transferencias corrientes.	361.896	437.214	799.110	741.384	633.935
6 Inversiones reales.	32.000	250.000	282.000	47.271	19.227
8 Activos financieros.	150.000	-	150.000	-	-
PM Turismo	3.215.615	366.113	3.581.728	3.147.733	1.157.770
1 Gastos de personal.	715.500	-	715.500	700.005	11.572
2 Gastos corrientes en bienes y servicios.	2.103.715	346.113	2.449.828	2.065.238	968.940
4 Transferencias corrientes.	383.100	-	383.100	357.756	169.256
6 Inversiones reales.	6.000	20.000	26.000	17.434	8.002
8 Activos financieros.	7.300	-	7.300	7.300	-
IM Empleo	5.147.343	5.190.210	10.337.553	7.519.378	1.431.611
1 Gastos de personal.	2.161.305	3.225.779	5.387.084	3.512.850	174.564
2 Gastos corrientes en bienes y servicios.	2.866.038	1.701.310	4.567.348	3.857.950	1.116.608
4 Transferencias corrientes.	-	26.817	26.817	26.817	26.817
6 Inversiones reales.	-	236.305	236.305	121.762	113.622
8 Activos financieros.	120.000	-	120.000	-	-
TOTAL GENERAL	26.675.400	7.288.354	33.963.754	29.943.712	5.314.974
1 Gastos de personal.	15.502.307	2.847.278	18.349.585	16.393.699	447.273
2 Gastos corrientes en bienes y servicios.	9.742.297	3.470.740	13.213.037	11.972.289	3.874.842
4 Transferencias corrientes.	995.496	464.031	1.459.527	1.376.457	852.008
6 Inversiones reales.	38.000	506.305	544.305	186.467	140.851
8 Activos financieros.	397.300	-	397.300	14.800	-

III.2.2. Liquidación del presupuesto de ingresos

	Previsiones iniciales	Modific.	Previsiones definitivas	Dchos. Reconoc. Netos	Dchos ptes de cobro
PM Artes Escénicas	6.658.000	693.683	7.351.683	7.238.087	924.250
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	2.328.000	583.683	2.911.683	2.910.457	-
4 Transferencias corrientes	4.209.000	110.000	4.319.000	4.319.000	919.000
5 Ingresos patrimoniales	1.000	-	1.000	1.131	-
8 Activos financieros	120.000	-	120.000	7.500	5.250
PM Educación	11.654.442	1.038.348	12.692.790	12.039.230	3.546.126
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	1.395.000	7.171	1.402.171	1.490.753	8.772
4 Transferencias corrientes	10.107.442	438.799	10.546.241	10.546.241	3.537.354
5 Ingresos patrimoniales	2.000	-	2.000	2.236	-
8 Activos financieros	150.000	592.378	742.378	-	-
PM Turismo	3.215.615	366.113	3.581.728	3.206.990	1.588.552
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	290.000	-	290.000	313.142	193.199
4 Transferencias corrientes	2.916.815	-	2.916.815	2.886.542	1.389.472
5 Ingresos patrimoniales	1.500	-	1.500	5	-
8 Activos financieros	7.300	366.113	373.413	7.300	5.881
IM Empleo	5.147.343	5.190.210	10.337.553	7.697.445	2.161.243
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	-	-	-	31.466	-
4 Transferencias corrientes	5.027.343	4.187.433	9.214.776	7.662.121	2.161.243
5 Ingresos patrimoniales	-	-	-	3.858	-
8 Activos financieros	120.000	1.002.778	1.122.778	-	-
TOTAL GENERAL	26.675.400	7.288.354	33.963.754	30.181.752	8.220.170
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.013.000	590.853	4.603.853	4.745.818	201.970
4 Transferencias corrientes	22.260.600	4.736.232	26.996.832	25.413.904	8.007.069
5 Ingresos patrimoniales	4.500	-	4.500	7.230	-
8 Activos financieros	397.300	1.961.269	2.358.569	14.800	11.131

III.2.2.1. Tasas, precios públicos y otros ingresos

En ningún organismo autónomo se realiza la gestión de acción ejecutiva de los recibos impagados.

A. Patronato Municipal Artes Escénicas

La fiscalización se ha centrado en los precios públicos correspondientes a los ingresos de las localidades del Teatro Principal, representativos del 93% del total de los derechos reconocidos netos.

La muestra analizada representa un 52% del total derechos reconocidos como precios públicos, de la cual se han obtenido las siguientes conclusiones:

— El Patronato gestiona la actividad teatral indistintamente como promotor o como arrendatario de las instalaciones. En el primer caso, la compañía de teatro en contraprestación a su actuación percibe un importe de la recaudación y el correspondiente cachet, y el Patronato abona en su caso los derechos de autor; en el segundo caso las compañías de teatro actúan como promotoras y se obligan a abonar al Patronato un porcentaje de la recaudación.

Los contratos analizados que el Patronato celebra con las distintas compañías de teatro, en calidad de promotor, tienen naturaleza de contrato privado, sin que se haya aplicado la Ley de Contratos en cuanto a su preparación y adjudicación. El precio que se fija en el contrato viene establecido en función de un porcentaje de la recaudación, incumpliendo lo estipulado en el art 75 de la citada Ley.

Los contratos analizados en los que el Patronato actúa como arrendatario de las instalaciones municipales no se ajustan en cuanto a su procedimiento a lo establecido en la legislación patrimonial. Los ingresos tendrían la calificación de ingresos patrimoniales.

En ambos casos el organismo contabiliza como gasto el porcentaje de la recaudación cedida a la compañía de teatro y como precios públicos el total de la recaudación obtenida.

— Las tarifas que se establece como entrada al espectáculo de teatro, no están reguladas en la Ordenanza N.º 27 de precios públicos.

Asimismo han sido objeto de fiscalización los convenios firmados entre una entidad financiera y el organismo autónomo, calificados como convenio de colaboración o convenio de patrocinio. Dichos convenios no tienen naturaleza subvencional, al existir una contraprestación por parte del Patronato hacia la entidad financiera por la publicidad dada a este. Las cláusulas de los Convenios relativas a la gratuidad del uso o entrada en espectáculos del teatro incumplen la Ordenanza reguladora de los precios públicos, dado que no contempla ningún tipo de exención subjetiva en el cobro de precios públicos.

B. Patronato Municipal de Educación

Se han analizado los expedientes relativos a las cuotas de las matrículas de las Escuelas Infantiles, que representan respecto al total de derechos reconocidos en el capítulo 3 un 91%, analizando que el importe girado coincida con las tarifas aprobadas en la ordenanza fiscal.

En dicha ordenanza y en la correspondiente a la tasa por prestación de servicios de la Universidad Popular, se fija en los artículos 10 y 8, respectivamente, un recargo del 50% sobre el importe regulado en las tarifas aprobadas por la prestación de servicios en los casos de familias o usuarios no empadronados en la Ciudad de Zaragoza, siendo contrario a los principios fundamentales del sistema tributario, de igualdad, progresividad y generalidad, de aquí que la concesión de beneficios tributarios sea materia reservada a Ley.

La determinación de la cuantía de la tasa por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no puede exceder el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, pudiendo existir razones de rentabilidad social para que las tasas no cubran el coste del servicio.

Es por ello, que si bien en la determinación de la cuantía de la tasa se pueden tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerla para reconocerles beneficios fiscales, en ningún caso puede usarse el empadronamiento como criterio determinante para conceder o no beneficios fiscales (reducciones en las tasas a los empadronados o aumento a los no empadronados).

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 2ª), de 12 de Julio de 2006 (RJ/2006/6166)

Dicha Ordenanza prevé en su artículo 6 que el Consejo del Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas, pueda conceder un máximo de 200 becas equivalentes al 50% de la cuota, dichas becas han sido compensadas con las cuotas, sin que conste la existencia de una convocatoria conforme a lo establecido en la Ley General de Subvenciones.

C. Patronato Municipal de Turismo

Se han analizado los ingresos por los precios públicos obtenidos de los servicios de «visitas turísticas», «Bus turístico» y «City Card», que suman la totalidad de los derechos reconocidos netos tal como:

Concepto	Importe
34904 - city card	15.946
34903 - bus turístico	193.511
34902 - visitas turísticas	96.346
34901 - material promocional	7.019

Todos estos servicios son prestados por empresas subcontratadas a tal efecto, que son las encargadas de recaudar los precios públicos asociados a los mismos y de transferir los fondos al Ayuntamiento de Zaragoza.

En ninguno de los servicios, existe documentación que acredite la supervisión por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, sobre los importes efectivamente recaudados, dando por buenos en todos los casos las liquidaciones practicadas por las empresas contratadas.

Asimismo, han sido analizadas las anulaciones registradas en el ejercicio, correspondiendo todas ellas a anulaciones y exenciones de cuotas de socios por pertenecer a la oficina de congresos.

En los expedientes analizados no consta declaración de fallido del deudor e incobrable el crédito por las cuotas devengadas previas al acuerdo de cese.

Las anulaciones y exenciones concedidas suponen un incumplimiento de artículo 15 del Reglamento de la Oficina de Congresos de Zaragoza.

IV. REMANENTE DE TESORERÍA

	Ayuntamiento de Zaragoza	PM Educación	PM Artes Escénicas	PM Turismo	IM Empleo	Agregado
1.(+) Fondos líquidos	5.761.999	51.281	314.042	84.800	610.370	6.822.492
2.(+) Derechos pendientes de cobro	189.991.509	3.851.192	1.052.285	1.607.471	2.246.721	198.749.178
(+) Derechos pendientes de cobro del Presupuesto corriente	67.962.295	3.546.126	924.250	1.588.552	2.161.243	76.182.466
(+) Derechos pendientes de cobro de Presupuestos cerrados	126.102.881	107.443	65.362	17.919	87.556	126.381.161
(+) Derechos pendientes de cobro de operaciones no presupuestarias	13.921.353	781	-	1.000	(2.078)	13.921.056
(-) Cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	(17.995.020)	196.842	62.673	-	-	(17.735.505)
3.(-) Obligaciones pendientes de pago	(174.363.773)	(2.514.672)	(954.464)	(1.285.000)	(1.624.475)	(181.403.430)
(+) Obligaciones pendientes de pago del Presupuesto corriente	(129.772.186)	(1.915.727)	(809.866)	(1.157.770)	(1.431.611)	(135.087.160)
(+)Obligaciones pendientes de pago de Presupuestos cerrados	(3.034.309)	(154.602)	-	(85.727)	(27.000)	(3.301.638)
(+)Obligaciones pendientes de pago de operaciones no presupuestarias	(42.218.324)	(444.343)	(144.598)	(41.503)	(165.864)	(43.014.632)
(-) Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva						
I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3)	20.726.689	1.387.801	411.863	407.271	1.232.616	24.168.240
II. Saldos de dudoso cobro	(23.288.860)	(35.287)	-	(13.747)	-	(23.337.894)
III. Exceso de financiación afectada	(6.702.599)	-	-	-	(1.190.095)	(7.892.694)
IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I - II - III)	(9.262.770)	1.352.514	411.863	393.524	42.521	(7.062.348)

Realizando los oportunos ajustes de consolidación, el Remanente de Tesorería consolidado de la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza sería el siguiente:

	Consolidado
1.(+) Fondos líquidos	6.822.492
2.(+) Derechos pendientes de cobro	190.786.881
(+) Derechos pendientes de cobro del Presupuesto corriente	68.220.169
(+) Derechos pendientes de cobro de Presupuestos cerrados	126.381.161
(+) Derechos pendientes de cobro de operaciones no presupuestarias	13.921.056
(-) Cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	(17.735.505)
3.(-) Obligaciones pendientes de pago	(173.441.133)
(+) Obligaciones pendientes de pago del Presupuesto corriente	(127.124.863)
(+)Obligaciones pendientes de pago de Presupuestos cerrados	(3.301.638)
(+)Obligaciones pendientes de pago de operaciones no presupuestarias	(43.014.632)
(-) Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	-
I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3)	24.168.240
II. Saldos de dudoso cobro	(23.337.894)
III. Exceso de financiación afectada	(7.892.694)
IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I - II - III)	(7.062.348)

De los trabajos de fiscalización se han detectado los siguientes ajustes en el cálculo del remanente de tesorería del ejercicio 2011, que suman un total de 125.536.761 euros.

Concepto	Importe	Apartado
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(51.199.103)	II.2.3.1.B.1
IVA asociado a las enajenaciones de terrenos	(8.912.941)	II.2.3.1.B.1
Aplazamientos y fraccionamientos no contabilizados	(1.400.219)	II.2.3.1.C
Provisión para insolvencias	(64.051.498)	II.2.3.3
Total	(125.536.761)	

El remanente de tesorería calculado según las Reglas 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes anteriores resultaría negativo por 132.599.109 euros.

Este remanente de tesorería se ve condicionado por el hecho de que en su cálculo no se han incluido las obligaciones contabilizadas por el Ayuntamiento en la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto», ni las que la Cámara de Cuentas ha propuesto contabilizar adicionalmente en dicha cuenta al cierre de 2011 como consecuencia de sus trabajos de fiscalización, por no exigirlo la normativa contable. El saldo final de los gastos registrados en esta cuenta, después de los ajustes de esta auditoría, asciende a 163.754.630 euros tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Saldo de la 413 contabilizado por el Ayuntamiento	(128.584.677)	II.2.7.2.B
Obligaciones por gastos no contabilizados (cap II y VI)	(21.121.737)	II.4.3.2 y II.4.3.3
Componente C2 UTEDEZA (registrado en la 411)	(8.411.668)	II.2.7.2.A.2
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1
Total	(163.754.630)	

De haberse contabilizado presupuestariamente en el ejercicio 2011 como obligaciones reconocidas netas, el importe anterior de 163.754.630 euros, como resulta preceptivo, hubiera modificado significativamente el remanente de tesorería arrojando un saldo negativo de 296.353.739 euros.

Adicionalmente a lo anterior, debido a la excepcionalidad de la operación y al efecto que sobre el remanente de tesorería ha tenido, hay que señalar que los préstamos formalizados en el ejercicio 2011, que han ascendido a 48.258.250 euros, se corresponden íntegramente con el plan de pago a proveedores (apartado II.2.6.1), aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, y han supuesto en la práctica una conversión de deuda comercial en deuda financiera. Resultado de ello es que el remanente de tesorería se ha visto mejorado en dicho importe.

De considerar todas las operaciones anteriores el remanente de tesorería hubiera sido negativo por importe de 344.611.989 euros.

V. ACTIVIDAD CONTRACTUAL

V.1. Metodología, objetivos y alcance de la fiscalización.

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado la actividad contractual del Ayuntamiento, y sus entes dependientes, referida al ejercicio 2011, en ejercicio de la habilitación que le confiere el artículo 6.2.c) de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, que establece que el organismo de control «fiscalizará, en particular (...) los contratos, cualquiera que sea su naturaleza, de los entes integrantes del sector público de Aragón».

La función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas en el área de contratación, se ha realizado de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en los artículos 9, 22 y 29 del

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón, con sujeción a lo dispuesto en los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público adoptados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo.

Los objetivos específicos de la fiscalización sobre la actividad contractual del Ayuntamiento de Zaragoza y sus entes dependientes han sido los siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de comunicación y remisión a la Cámara de Cuentas de los contratos celebrados durante el ejercicio 2011, según la Instrucción de la Cámara de Cuentas de Aragón, en relación con el artículo 29 de la LCSP y artículos 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas.

2. Comprobar la adecuación a la legalidad de la actividad contractual del Ayuntamiento de Zaragoza y sus entes dependientes, en todas sus fases, prestando especial atención a la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa

3. Analizar el Perfil de contratante de los órganos de contratación del Ayuntamiento de Zaragoza y sus entes dependientes, verificando su adecuación al contenido de la LCSP y su ámbito de aplicación.

Para ello, se han examinado contratos que representan por importe un 60% del total de la contratación, mientras que por número, los contratos seleccionados representan el 9% del total de contratos celebrados.

	Número de contratos			Importe de adjudicación		
	Universo	Muestra	% cobertura	Universo	Muestra	% cobertura
Ayuntamiento	151	12	8%	40.511.162	23.929.525	59%
Organismos Autónomos	32	5	16%	5.141.971	3.712.238	72%
Sociedades Mercantiles	57	5	9%	15.031.864	8.643.195	57%
Total	240	22	9%	60.684.998	36.284.958	60%

V.2. Contratos adjudicados en el ejercicio

El Ayuntamiento de Zaragoza ha comunicado a la Cámara de Cuentas la formalización de 240 contratos durante el ejercicio 2011 por un montante de 60.684.998 euros, tal como:

Por tipo de contrato	N.º de contratos	Importe
Ayuntamiento	151	40.511.162
Obras	3	1.486.220
Servicios	62	25.588.444
Suministros	73	2.623.927
Administrativos especiales	6	871.287
Gestión de Servicio Público	2	5.122.125
Privados	5	4.819.160
Otros/No calificados por el Ente	-	-
Organismos Autónomos	32	5.141.971
Servicios	15	3.766.722
Suministros	15	95.249
Otros/No calificados por el Ente	2	1.280.000
Sociedades mercantiles	57	15.031.864
Obras	2	2.343.085
Servicios	32	10.403.732
Suministros	6	286.322
Administrativos especiales	1	1.271
Otros/No calificados por el Ente	16	1.997.454
Total	240	60.684.998

Según el procedimiento de contratación, los contratos formalizados por el Ayuntamiento de Zaragoza y sus entidades dependientes se distribuye tal como:

Procedimiento de adjudicación	N.º de contratos	Importe
Ayuntamiento	151	40.511.163
Abierto	110	37.951.144
Negociado	36	2.560.018
Otros	-	-
Organismos Autónomos	32	5.141.971
Abierto	16	5.006.722
Negociado	316	135.249
Otros	-	-
Sociedades mercantiles	57	15.031.865
Abierto	23	10.360.297
Negociado	18	710.471
Otros	16	3.961.097
Total	240	60.684.998

De la información suministrada concluimos que las sociedades mercantiles son las entidades dependientes que mayor número de contratos formalizaron en el ejercicio 2011, alcanzando un 24% sobre el total de la contratación celebrada, mientras que por importe representó un 25% del total.

Asimismo, la contratación por procedimiento negociado representa un 29% por número de contratos y un 6% por importe, respecto del total contratado por número e importe, respectivamente.

V.3. De la calificación jurídica de los contratos.

En la relación de contratos comunicados a la Cámara por el Ayuntamiento de Zaragoza aparecen contratos calificados como «Administrativos especiales», entre otros, los referidos a servicios de Bar-Cafetería, según relación del cuadro adjunto.

N.º expte	Descripción del contrato	Importe Adj.	Pdmnto Adj	Criterios de adjudicación	Fecha form
1099858/10	Explotación centro de incubación empresarial milla digital-edificio cero emisiones	36.000	Negociado		11/04/2011
156480/11	Bar-caferia en ciudad jardin	70.200	Negociado		01/06/2011
1534571/10	Bar en la sala de conciertos del centro de artes para jóvenes El Tunel	10.200	Negociado	Oferta más ventajosa	03/05/2011
1173339/10	Bar-caferia en pdm montañana	12.000	Negociado		23/03/2011
1583138/10	Explotacion de servicios complementarios de fitness y salud y de bar cafetería en el c.d.m. José Garcés	742.887	Abierto		08/06/2011
41603/11	Explotación red wifi ciudadana	-	Abierto		07/04/2011

Se califican incorrectamente como Contratos Administrativos especiales, los contratos que generan ingresos para el Ayuntamiento, lo que determina que el régimen jurídico de aplicación no es el que legalmente le corresponde.

V.4. De la obligación de comunicación y publicación.

En los cuadros que se adjuntan a continuación se detallan los contratos que no han sido comunicados a la Cámara de Cuentas, incumpliendo así la Instrucción sobre obligación de remisión y comunicación de contratos a la Cámara 1/2012 de 23 de enero.

Asimismo, los contratos tramitados por procedimiento simplificado, como especialidad del procedimiento

abierto, deben comunicarse igualmente a la Cámara, sin que de la Instrucción anteriormente mencionada quepa aplicar excepción alguna a la obligación de comunicación, salvo respecto de la contratación menor.

A. Contratos no comunicados por el Organismo Autónomo de Educación y Bibliotecas bien como adjudicados en el ejercicio 2011, bien como incidencias posteriores a la ejecución:

nº ref. exp.	Objeto del Contrato	Impte Adjudic.	Fecha Adjudic.	Tipo Cto	Proc. Adjudic.
465236/10	Servicio de limpieza de la sede UPZ y 4 bibliotecas	299.600	2011	Servicios	Abierto criterios múltiples
479493/10	Mantenimiento zonas ajardinadas 10 escuelas infantiles	79.680			
863045/09	Servicio de reprografía bibliotecas	27.984			
130757/10	Servicio de mantenimiento de Hardware y Software	86.000			
530954/09	Prorroga servicio de limpieza Escuelas infantiles	1.614.100			

B. Contratos no comunicados por la sociedad municipal Zaragoza Vivienda, bien como adjudicados en el ejercicio 2011, bien como circunstancias posteriores a la ejecución:

nº ref. exp.	Objeto	Impte. Adjudic.	Fecha Adjudic.	Tipo Cto.	Proc. Adjudic.
2/2011	Concurso de proyectos con intervención de jurado para la selección de propuestas para la ordenación de la Antigua Estación del Norte y edificio pluri funcional de Zaragoza. premio en metálico del primer premio	NO CONSTA	2011	Servicio	Oferta más ventajosa
49/2011	Servicio consistente la formalización de la entrada en cobertura de un seguro de impago de alquileres y un seguro de daños por actos vandálicos para las viviendas incorporadas al programa Zaragoza Alquila gestionado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, S.L.U.			Servicio	Negociado
7/2011	Obras de acondicionamiento de los Locales comerciales sitios en la calle San Agustín nº 2 al 8 de Zaragoza.			Obra	Oferta mas ventajosa
8/2011	Obras de urbanización de los viarios públicos peatonales sitios en el área de intervención AC-34 "antigua cárcel de Torrero" de Zaragoza ubicados entre parcelas de edificación residencial propiedad de la Sociedad Municipal Zaragoza vivienda, S.L.U.			Obra	Oferta mas ventajosa
93/2011	Servicio consistente en la formalización de la entrada en cobertura de un seguro de daños para los edificios de viviendas propiedad de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, S. L. U.			Servicio	Negociado
97/2011	Servicio consistente en la puesta en marcha y mantenimiento de los ascensores de los edificios sitios en el PERI ARMAS-CASTA ÁLVAREZ			Servicio	Directa
106/2011	Servicio consistente en la puesta en marcha y mantenimiento de los ascensores de los edificios sitios en la C/ Semblante Aragonés Nº 2,4 y 6, C/- Casa de Ganaderos nº 2,4 y 6 y C/- Manuel Villanueva Nº 2, 4 y 6 de Zaragoza.			Servicio	Directa

C. Contratos no comunicados por la Sociedad Zaragoza Deporte Municipal, bien como adjudicados en el ejercicio 2011, bien como circunstancias posteriores a la ejecución:

nº ref. exp.	Objeto	Impte. Adjudic.	Fecha Adjudic.	Tipo Cto.	Proc. Adjudic.
7	Disney On Ice	23.966	2011	NO CONSTA	Alquiler
8	Baja España	237.288			Patrocinio
9	Natación Terapéutica	72.150			Abierto
10	Natación Verano	64.288			Abierto
11	Control, Limp., Socorrismo y Mto. PD	1.923.894			Abierto
12	Gimnasia Mantenimiento	598.611			Abierto
13	Natación Invierno/Escolar	403.637			Abierto
14	Pancartas Publicitarias	46.687			Simplificado
15	Activ. Hidrospinning	33.490			Simplificado
16	Circo del Sol	40.000			Alquiler
17	PAD Oliver	31.148			Simplificado

V.5. Incidencias posteriores a la ejecución

De conformidad con lo dispuesto en el punto tercero de la Regla Segunda de la Instrucción 1/2012 de 23 de enero, relativa al suministro de información sobre la contratación de las entidades del Sector Público de Aragón, los órganos de contratación deberán completar y enviar a la Cámara de Cuentas una relación anual de la ejecución de los contratos realizada en el ejercicio 2011, tanto de los contratos formalizados en el referido año como los que procedan de ejercicios anteriores.

En el cuadro que se muestra a continuación hay 222 incidencias posteriores a la adjudicación de las cuáles son modificados 5, correspondiendo el resto a contratos finalizados, 172. El resultado de tal actividad de información ha sido el que se contempla en el cuadro siguiente.

	Modificados		Prórrogas		Ejecuciones		Seleccionados en muestra	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
Ayuntamiento	2	-	37	-	167	1.878.097	-	-
Patronato Municipal de Artes escénicas y de la imagen	1	-	1	4.628	-	-	-	-
Turismo de Aragón	2	24.066	2	-	1	56.593	1	863.473
Zaragoza Cultural	-	-	5	-	4	-	-	-
Total	5	24.066	45	4.628	172	1.943.690	1	863.473

V.5.1. Perfil de contratante

Atendiendo a la importancia que la figura del perfil de contratante tiene en la LCSP para garantizar la transparencia y el acceso público a la información contractual, se ha realizado un análisis de los respectivos perfiles del Ayuntamiento y demás entidades adjudicadoras, para verificar no sólo su desarrollo e implantación, sino, también, el cumplimiento de las prescripciones legales recogidas en la Orden de 11 de junio de 2008, del Departamento de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los arts. 42, 126.4 y 138 LCSP.

El Ayuntamiento de Zaragoza y todas sus entidades dependientes adjudicadoras, usan su propia Plataforma para proporcionar información sobre el perfil de contratante. De las comprobaciones realizadas, se ha concluido que el Perfil de Contratante tiene un elevado nivel de implantación y funciona con adecuados parámetros de seguridad e integridad de la información publicada.

La única incidencia detectada se corresponde con la información sobre el ejercicio en que se realizan la adjudicación y formalización de los contratos que no se corresponde en algunos casos con la real de adjudicación y formalización.

A continuación relacionamos, por ente fiscalizado, las incidencias detectadas de la actividad de fiscalización del perfil de contratante:

A. El Ayuntamiento de Zaragoza:

Hay cinco contratos relacionados en el cuadro siguiente que han sido publicados en el Perfil de Contratante, pero cuya fecha de formalización, que aparece en la columna de «fecha», no se corresponde con la que aparece en la comunicación de contratos al Órgano fiscalizador. En concreto, los contratos con número de orden 1, 2, 3 y 5, según el cuadro siguiente, se formalizaron en el 2012 mientras que el contrato número 4 lo fue en el 2013. En consecuencia, no debieron haberse publicado en el Perfil en el ejercicio 2011 objeto de fiscalización sino en los ejercicios 2012 o 2013 según el caso.

N.º de orden	Título	Entidad	Tipo
1	Obras Restauración Manzana 24 del Cementerio de Torrero	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras
2	Contratación Anticipada del Suministro de Energía eléctrica de baja tensión, energía eléctrica de alta tensión y gas natural para los edificios y otros equipamientos del Ayuntamiento de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Suministros
3	Contratación anticipada del servicio de mantenimiento de ordenadores personales y puntos de red	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios
4	Servicio para la Coordinación y Asistencia Técnica en materia de Seguridad y Salud en las actuaciones del Servicio de Movilidad Urbana	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios
5	Acuerdo Marco de homologación del servicio consistente en el asesoramiento técnico y soporte para la optimización del gasto del Ayuntamiento de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios

B. El Organismo Autónomo Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas

Los cinco contratos relacionados en el cuadro siguiente, son contratos que aparecen publicados en el Perfil de Contratante en ejercicios distintos del que comunican los respectivos órganos de contratación en el certificado anual con la relación de contratos para la Cámara de Cuentas, ello de conformidad con la obligación de remisión que contempla la normativa vigente. Así los cuatro primeros contratos aparecen en el Perfil en la relación de contratos del ejercicio 2010, mientras que el último aparece en el 2008, dado que se trata de una prórroga. Estos contratos deberían aparecer publicados en el Perfil de Contratante en el Ejercicio 2011.

Descripción del contrato	Pto. de adjudic	Adjudicatario	Fecha adjudicación	Importe adjudic
Servicio de limpieza de la sede UPZ y 4 bibliotecas	Abierto	Seralia, S.A.	17/01/2011	299.600
Servicio de mantenimiento de zonas ajardinadas 10 escuelas infantiles	Abierto	Fcc, S.A.	17/01/2011	79.680
Servicio de reprografía bibliotecas	Abierto	Gestion Documenta L, S.L.	17/01/2011	27.984
Servicio de mantenimiento de Hardware y Software	Abierto	Instrument Acion y Componentes, S.L.	17/01/2011	86.000
Prorroga servicio de limpieza Escuelas infantiles	Abierto	Seralia, S.A.	27/07/2011	1.614.100

C. El Patronato Municipal de Turismo

En el cuadro adjunto los contratos relacionados no aparecen publicados en el Perfil en el ejercicio 2011 en que fueron adjudicados. Además, se han comunicado en la relación anual de contratos del ejercicio 2011 contratos que fueron adjudicados en el ejercicio 2010 (contratos 2, 5 y 6 de la relación siguiente).

Descripción del contrato	Pto. de adjudic	Adjudicatario	Fecha adjudicación	Importe adjudic
2ª Prorroga servicio de edición e impresión varios idiomas de las publicaciones turísticas	Abierto	Tipolinea S.A.	08/02/2011	33.898
Segundo año contrato atención turística de Zaragoza Turismo	Abierto	Sar Quavitae (Servisar Serv.Sociales S.L.)	16/04/2010	689.741
Servicio promoción y receptivo de Zaragoza Convention Boureau	Abierto	Ad Hoc Gestion Cultural S.C.	15/03/2011	93.136
1ª Prorroga Servicio de visitas guiadas	Abierto	Buisan Gomez S.L.	21/03/2011	108.814
Segundo año contrato visitas teatralizadas	Abierto	Gozarte S.L.	16/07/2010	60.000
Segundo año contrato animación Megabus	Abierto	Binomio Educacion Y Teatro S.L.L.	16/07/2010	64.600

D. El Patronato Municipal de Artes Escénicas y de la Imagen.

El contrato que señalamos a continuación ha sido comunicado como adjudicado en el ejercicio 2011, mientras que en el Perfil aparece como celebrado en el ejercicio 2010.

Descripción del contrato	Pto. de adjudic	Adjudicatario	Fecha adjudicación	Importe adjudic
Servicio Restaurante-Cafetería Teatro Principal	Concurso Proced Abierto	El Cachirulo S.A.	12/01/2011	180.000

E. La Sociedad Mercantil Audiorama de Zaragoza.

Se han publicado en el Perfil de Contratante como adjudicados en el ejercicio 2010, contratos realmente adjudicados y formalizados en el ejercicio 2011. Se relacionan los contratos en el Cuadro siguiente.

Nº ref. expte.	Tipo contrato	Objeto del Contrato	Proc. Adj.	Importe adjudic.	Adjudicatario	Fecha Adjudic.
1/2011	Servicio	Servicio de Limpieza del Auditorio	AM	354.600	Selsa, SA.	13/01/2011
2/2011	Servicio	Servicio de Mantenimiento de las Instalaciones del Auditorio	AM	691.200	Aragonesa servicios climatizados SA.	21/02/2011

Asimismo, se han identificado incidencias que afectan a la falta de publicación de algunos contratos en el Perfil de Contratante y que, sin embargo, han sido comunicados a la Cámara de Cuentas en la relación certificada anual. Tanto los contratos que generan gasto como los que generan ingreso y que se han calificado por el Ayuntamiento como Administrativos especiales deben publicarse sin excepción alguna en el Perfil de contratante con la única salvedad de los contratos adjudicados por importes similares o inferiores a los de los contratos menores según prescribe el art. 138.1, en relación con el art. 122.3 ambos de la LCSP.

En el cuadro siguiente se identifican los contratos que se ven afectados por esta incidencia:

N.º expte	Descripción del contrato	Tipo de contrato	Procedimiento Adjudic.	Criterios adjudicación	Fecha formalización	Importe Adj.
130055/11	Recogida y transporte y colocación de mobiliario. Traslado serv. Mpales	Servicios	Negociado	Oferta más ventajosa	30/06/2011	70.826
368886/11	Obtención de cartografía urbana apoyada sobre vuelo fotogramétrico digital	Servicios	Negociado	Oferta más ventajosa	16/08/2011	38.390
389312/10	Asistencia técnica de seguridad y salud en las actuaciones del servicio de conservación de infraestructuras	Servicios	Abierto	Oferta más ventajosa	02/11/2011	120.690
78197/11	Mantenimiento de aplicación informática a4 web de gestión patrimonial	Servicios	Negociado	Oferta más ventajosa	28/03/2011	43.130
1099858/10	Explotación centro de incubación empresarial milla digital edificio cero emisiones	Administrativos especiales	Negociado	Oferta más ventajosa	11/04/2011	36.000
156480/11	Bar-catería en cdm ciudad jardín	Administrativos especiales	Negociado	Oferta más ventajosa	01/06/2011	70.200

F. El Organismo Autónomo Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza:

No se han publicado en el Perfil de Contratante los dos contratos negociados que relacionamos a continuación y que según prescribe el art. 138.1, en relación con el art. 122.3, ambos de la LCSP deben publicarse en el Perfil por tener un importe superior al fijado para la contratación menor.

N.º ref. Expte.	Descripción del contrato	Tipo de contrato	Proced. Adjudic.	Adjudicatario (Nombre o razón social)	Importe Adj.
68/2011	Desarrollo de programas formativos para la gestión de sociedades laborales y participadas por trabajadores	Servicios	Negociado	Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales	40.000
142/2011	Arrendamiento con opción de compra de equipos multifunción de medio volumen	Suministro	Negociado	Ruprablast, SA	29.591

Hay que señalar no obstante lo anterior, que todos los Poderes Adjudicadores no Administración Pública, han publicado correctamente, dentro del espacio que en sus páginas web se reserva al Perfil de Contratante, sus correspondientes Instrucciones internas de contratación, art. 176.3 LCSP.

V.6. Fiscalización de la actividad contractual sujeta a la LCSP.

Con objeto de analizar la adecuada tramitación de la contratación efectuada en el ejercicio 2011, se ha analizado la siguiente muestra de contratos.

Clave	Objeto del contrato	Organo de contratación	Adjudicatario	Proc Adj	Tipo Contrato	Impte. Adjud
1	Aceras en carretera de Madrid entre calle violeta y vía parque	Ayuntamiento de Zaragoza	Construcciones mariano Lopez Navarro	Abierto	Obras	799.937
2	Obras de construcción de columbarios Cementerio de Zaragoza.		Acciona infraestructuras, s.a.	Negociado publicidad	Obras	468.407
3	Servicio de Cocina y Comedor de la Residencia Municipal Casa Amparo		Aramark servicios de catering SLU	Abierto	Servicios	2.545.220
4	Socorrismo temporada de verano diversos centros deportivos.		Eulen, s.a.	Abierto	Servicios	3.332.833
5	Servicio Municipal de Tiempo Libre		Trazgo servicios sociales, s.l.	Abierto	Servicios	828.400
6	Servicio de Telecomunicaciones de telefonía fija, móvil y acceso a internet		UTE telefonica,/telefónica móviles España	Abierto	Servicios	3.435.000
7	Gestión de Servicio Público unidad de personas dependientes con deterioro cognitivo de la RM Casa Amparo		Vitalia aneto, s.l.	Abierto	Gestión servicio público	4.382.190
8	Servicios en Centros Municipales de Convivencia para personas mayores		Albada, s.c.l.	Abierto	Servicios	2.461.029
9	Suministro de carburantes con destino a los vehículos municipales		Solred, s.a.	Abierto	Suministros	742.887
10	Explotación de servicios complementarios de fitness y salud y de bar cafetería en el CDM José Garcés.		Homsa sport, s.l.	Abierto	Administrativo especial	686.441
11	Pólizas de seguro que integran el programa de gerencia de riesgos de la corporación		Zurich insurance plc	Abierto	Privado	1.699.974
12	Venta de papel y cartón procedente de la recogida selectiva de la ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales.		Saica natur, s.l.	Abierto	Privado	2.547.207
13	Contrato administrativo especial para la gestión y explotación integral del espacio escénico y la cafetería del Centro Civico.	P.M. de Artes Escénicas y de la Imagen	Teatro del temple producciones s.c., pam hosteleros s.l. y teatro che y moche, u.f.e.	Abierto	Administrativo especial	1.100.000
14	Servicio de personal de sala, taquilla, técnico de escena y proyectista del teatro del Mercado y Fimoteca de Zaragoza		Embocadura, s.l.	Abierto	Servicios	278.806
15	Arrendamiento con opción de compra equipos multifunción de medio volumen	Instituto Municipal Empleo y Fomento Empresarial	Ruprablast, sa	Negociado sin publicidad	Suministros	29.591
16	Contrato de limpieza de las Escuelas infantiles del Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas	P.M. de Educación y Bibliotecas	Seralia, s.a.	Abierto	Servicios	1.614.100
17	Contrato de Patrocinio Baja España	Zaragoza Deporte Municipal, S.A.	Octagón esedos, s.l.	Negociado sin publicidad	Privado	237.288
18	Contrato de Coproducción para el desarrollo de las actuaciones a realizar en Parque Macanaz	Sociedad Mun. Zaragoza Cultural, S.A.	Borina producciones, s.l.	Negociado sin publicidad	Privado	153.093
19	Servicio de control, mantenimiento y socorrismo en el Palacio de deportes de Zaragoza	Zaragoza Deporte Municipal, S.A.	Clece, S.A.	Abierto	Servicios	1.923.894
20	Servicio de mantenimiento del Auditorio de Zaragoza	Audiorama Zaragoza, S.A.	Aragonesa servicios climatizado s s.l.	Abierto	Servicios	4.147.200
21	Contrato de obras de construcción del Mercado de Valdespartera	Mercazaragoza, S.A.	Dirección gestión planificación obras dgp.sl.	Abierto	Obras	2.181.720
22	Servicio de Atención turística	P.M. de Turismo de Zaragoza	Sar quavitae (servisar serv.sociales s.l.)	Abierto	Servicios	689.741

Para la selección de estos contratos, la Cámara de Cuentas ha seguido los criterios aprobados por la Comisión de Coordinación del Informe Anual del Sector Público Autonómico del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), con lo que la Muestra que se fiscaliza representa un número de contratos administrativos, al menos, del 25% de los importes de adjudicación e incluye, siempre que sea posible, contratos de todos los órganos de contratación y de todos los tipos contractuales. Finalmente, se han combinado criterios cuantitativos, cualitativos y el tipo de procedimiento de adjudicación:

Cuantitativamente se ha acudido a los umbrales previstos en el art. 29 LCSP. Este criterio ha sido posteriormente complementado con criterios cualitativos, para poder incluir en la muestra contratos adjudicados por la mayoría de los poderes adjudicadores que conforman el sector público y todas las modalidades contractuales.

Por tipos de procedimientos de adjudicación, el criterio de selección ha dado prioridad a los adjudicados mediante procedimiento negociado, que representan un porcentaje del 46% del número de contratos respecto del total de los adjudicados en el ejercicio. El art. 122.2 de la LCSP establece que: «la adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido».

Así, la muestra analizada para cada ente, según el tipo de contrato es la siguiente:

	N.º Contratos			Importe		
	Universo	Muestra	%	Universo	Muestra	%
Ayuntamiento	151	12	8%	40.511.162	23.929.524	59%
Obras	3	2		1.486.220	1.268.344	
Servicios	62	5		25.588.444	12.602.482	
Suministros	73	1		2.623.927	686.441	
Administrativos especiales	6	1		871.287	742.887	
Gestión de Servicio Público	2	1		5.122.125	4.382.190	
Privados	5	2		4.819.160	4.247.181	
Otros/No calificados por el Ente	-	-		-	-	
Organismos Autónomos	32	5	16%	5.141.971	3.712.238	72%
Servicios	15	3		3.766.722	2.582.647	
Suministros	15	1		95.249	29.591,04	
Otros/No calificados por el Ente	2	1		1.280.000	237.288,13	
Sociedades mercantiles	57	5	9%	15.031.864	8.643.194	57%
Obras	2	1		2.343.085	2.181.720	
Servicios	32	3		10.403.732	6.224.187	
Suministros	6	-		286.322	-	
Administrativos especiales	1	-		1.271	-	
Otros/No calificados por el Ente	16	1		1.997.454	237.288,13	
Total	240	22	9%	60.684.998	36.284.958	60%

Y según el procedimiento de contratación:

Órgano de Contratación	N.º Contratos			Importe		
	Universo	Muestra	%	Universo	Muestra	%
Ayuntamiento	151	12	8%	40.511.163	23.929.525	60%
Abierto	110	11		37.951.144	23.461.118	
Negociado	36	1		2.560.018	468.407	
Otros	-	-		-	-	
Organismos Autónomos	32	5	16%	5.141.971	3.712.238	72%
Abierto	16	4		5.006.722	3.682.647	
Negociado	316	1		135.249	29.591	
Otros	-	-		-	-	
Sociedades mercantiles	57	5	9%	15.031.865	8.643.195	57%
Abierto	23	2		10.360.297	6.071.094	
Negociado	18	2		710.471	390.381	
Otros	16	1		3.961.097	2.181.720	
Total	240	22	10%	60.684.998	36.284.958	60%

V.7. Resultado de la actividad de fiscalización de los contratos

En los siguientes cuadros se han resumido y sistematizado algunas de las incidencias más comunes observadas en la tramitación de los expedientes fiscalizados.

V.7.1. Incidencias en las actuaciones preparatorias de los contratos

Clave	Descripción de la incidencia	Total ctos. que incumplen	% s/ total ctos. Muestra	N.º cto. de la Muestra
1.1	Falta una adecuada justificación de la necesidad del contrato para los fines de servicio público, mediante informe razonado, art. 22 LCSP.	4	18%	3, 15, 17, 19
1.2	Falta justificación del procedimiento de adjudicación, art. 93.4 LCSP, o la elección del procedimiento negociado con publicidad no se ajusta a lo señalado en el art. 154 de la LCSP o no queda suficientemente justificado.	1	4,5%	2
1.3	Falta nombramiento de responsable de contrato, art. 41 LCSP (potestativo)	16	73%	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
1.4	La justificación de la insuficiencia de medios es genérica e imprecisa, art. 22 LCSP.	5	23%	4, 5, 8, 14, 20
1.5	Falta informe de supervisión del proyecto	1	4,5%	1
1.6	Incorrecta calificación del contrato	3	14%	7, 10, 13
1.7	En los siguientes contratos de obras, el acta de replanteo es genérica e imprecisa.	2	9%	1, 2
1.8	En contratos de gestión de servicios públicos, falta la definición del régimen jurídico básico que determina el carácter público del servicio, con expresión de los aspectos económicos y administrativos específicos del contrato, art. 67.4.a) RGLCAP.	1	4,5%	7
1.9	Falta el proyecto de explotación, de la ejecución y extinción del contrato, art. 183.1 RGLCAP.	1	4,5%	7

V.7.2. Incidencias en los expedientes de contratación

Clave	Descripción de la incidencia	Total ctos. que incumplen	% s/ total ctos. Muestra	N.º cto. de la Muestra
2.1	Falta del PCAP en el expediente.	1	4,5%	17
2.2	Falta inclusión en el PCAP de una referencia detallada a la dirección e inspección de la ejecución por el órgano de contratación, art. 94 RGLCAP.	13	59%	3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20
2.3	No se incluye en el PCAP, diligencia con la fecha del informe de la JCCA, art. 3.1.f) y art. 5 Decreto 81/2006.	16	73%	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
2.4	Falta informe económico-financiero razonado sobre el cálculo del presupuesto base de licitación del contrato y su ajuste al precio de mercado, arts. 75.1 y 76.2 LCSP en relación con los arts. 66.1, 67.7.c) y 73.2 del RGLCAP.	16	73%	3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20
2.5	EL PCAP no recoge el importe del valor estimado del contrato a pesar de haberse contemplado la posibilidad de prórrogas.	1	4,5%	5
2.6	El PCAP no justifica el criterio de acreditación de la solvencia eco/ finan/ técnica de entre los reseñados por LCAP.	1	4,5%	12
2.7	Fijación de una baja temeraria incoherente con la distribución de puntos del criterio precio	1	4,5%	11
2.8	El criterio de valoración relativo a las Mejoras aparece descrito de forma genérica.	6	27%	6, 8, 11, 16, 19, 22
2.9	El PCAP, desincentiva la realización de bajas, art. 134.1 LCSP.	1	4,5%	11
2.10	La fórmula no otorga cero puntos a la oferta que iguale al presupuesto base de licitación, art. 134.2 LCSP.	5	23%	1, 2, 3, 4, 5
2.11	La distribución real de puntos que hace la fórmula, implica una modificación de la proporción de puntos otorgados a criterios de valoración objetivos y subjetivos, dando lugar a que se incurra en el supuesto del Comité de Expertos.	5	23%	1, 2, 3, 4, 5
2.12	Los criterios de valoración de ofertas técnicas se presentan ponderados, de forma genérica, sin que se especifique la forma y método de asignación de puntos, art. 134.4 LCSP.	9	41%	1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 19, 20
2.13	La cláusula de modificación de los contratos es un párrafo estandar que incumple lo dispuesto en el art. 202.2 LCSP.	10	45%	1, 2, 5, 8, , 13, 14, 16, 19, 20
2.14	Ni en el anuncio de licitación ni en el PCAP, se fija importe máximo de los gastos de publicidad, art. 67.2.g) RGLCAP.	10	45%	4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 16, 20
2.15	Los informes técnicos de valoración recogen criterios, subcriterios o coeficientes de ponderación que no están detallados en los Pliegos.	10	45%	1, 2, 3, 4, 5, 11, 13, 14, 16, 19
2.16	Se han calificado como criterios de valoración sujetos a evaluación previa criterios que, en realidad, lo son de solvencia, así como una incorrecta calificación de los criterios subjetivos.	2	9%	11, 19
2.17	El PPT de los siguientes contratos contiene información que debe contemplarse en el PCAP, art. 68.3 RGLCAP	10	45%	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14
2.18	El criterio precio tiene una baja ponderación sin que conste justificación alguna.	2	9%	7, 13
2.19	El PCAP no recoge fórmula alguna para el reparto objetivo y proporcional de los puntos asignados.	1	4,5%	13
2.20	Vulneración del orden de apertura de los sobres con la oferta técnica (criterios sujetos a evaluación previa) y con la económica (criterios sujetos a evaluación posterior).	1	4,5%	16

V.7.3. Incidencias en los procedimientos de adjudicación

Clave	Descripción de la incidencia	Total ctos. que incumplen	% s/ total ctos. Muestra	N.º cto. de la Muestra
3.1	Incumplimiento del contenido mínimo de los anuncios de licitación, art. 134.2 y 5 LCSP.	3	14%	13, 14, 16
3.2	Falta el certificado del funcionario responsable del Registro de entrada, art. 80.5 RGLCAP.	15	68%	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
3.3	Falta el informe de Intervención con la fiscalización previa a la adjudicación del contrato, fase de disposición del gasto.	16	73%	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
3.4	Falta publicación en el Perfil de Contratante de los miembros designados para la constitución de la Mesa.	13	59%	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16

V.7.4. Incidencias en la ejecución de los contratos

Clave	Descripción de la incidencia	Total ctos. que incumplen	% s/ total ctos. Muestra	N.º cto. de la Muestra
4.1	Incumplimiento del plazo de ejecución	2	9%	2, 10
4.2	Modificaciones sin seguir el procedimiento exigido legalmente	2	9%	1, 2
4.3	Se han hecho recepciones parciales de una obra.	1	4,5%	2

V.7.5. Incidencias contables

Clave	Descripción de la incidencia	Total ctos. que incumplen	% s/ total ctos. Muestra	N.º cto. de la Muestra
5.1	Falta o es insuficiente, el Documento Contable «RC» (Certificado de Existencia y Retención de Crédito), y además, no se emiten los documentos contables «A» y «D» de aprobación y disposición del gasto art. 93.3 LCSP	4	18%	2, 7, 13, 14

VI. ACTIVIDAD SUBVENCIONAL**VI.1. INTRODUCCIÓN**

El importe total de las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza, sus organismos autónomos y las sociedades 100% capital municipal durante el ejercicio 2011 ha ascendido a 20.258.708 euros, según los datos suministrados por el Ayuntamiento y sus entes dependientes, tal como:

Tipo concesión / Ente	Importe
Concurrencia competitiva	12.887.230
Ayuntamiento de Zaragoza	6.726.563
Organismos Autónomos	-
Sociedades mercantiles	6.160.667
Concesión directa	7.371.478
Ayuntamiento de Zaragoza	5.584.220
Organismos Autónomos	1.376.457
Sociedades mercantiles	410.801
Total General	20.258.708
Ayuntamiento de Zaragoza	12.310.783
Organismos Autónomos	1.376.457
Sociedades mercantiles	6.571.468

VI.1.1. Ayuntamiento de Zaragoza

Del importe total de las obligaciones reconocidas netas de los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos, cabe diferenciar entre subvenciones concedidas en procedimiento de concurrencia competitiva y concesión directa, y las transferencias a entes dependientes tal como:

Transferencias y Subvenciones	Capítulo 4: Transferencias y subvenciones corrientes	Capítulo 7: Transferencias y subvenciones de capital	Total
1. Subvenciones	11.762.560	548.223	12.310.783
1.1.- Concurrencia	6.457.667	268.896	6.726.563
1.2.- Directas	5.304.893	279.327	5.584.220
1.2.1.- Nominativas	5.177.215	-	5.177.215
1.2.2.- No nominativas	127.678	279.327	407.005
2. Transferencias	42.010.143	20.037.789	12.310.783
2.1.- A Organismos Autónomos de la Entidad Local	22.712.385	-	22.712.385
2.2.- A sociedades mercantiles de la Entidad Local	18.842.654	20.037.789	38.880.443
2.3.- Entidades participadas	303.000	-	303.000
2.4.- Otras	152.104	-	152.104
Total Capítulo	53.772.703	20.586.012	74.358.715

VI.1.2. Organismos Autónomos

Los Organismos Autónomos dependientes del Ayuntamiento de Zaragoza conceden únicamente subvenciones de carácter corriente, clasificadas en el capítulo 4 «Transferencias corrientes» del presupuesto de gastos tal como:

Organismos Autónomos	Crédito Definitivo	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas
Patronato municipal de Turismo	383.100	357.756	357.756
Patronato de Artes Escénicas y de la Imagen	250.500	250.500	250.500
Instituto municipal de empleo	26.817	26.817	26.817
Patronato de Educación y Bibliotecas	799.110	741.384	741.384

La totalidad de las subvenciones concedidas por los Organismos Autónomos se conceden de forma directa.

Adicionalmente a lo anterior, existen subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva que han sido contabilizadas incorrectamente en el capítulo 2 del presupuesto de gastos, por importe de 40.055 euros, en el marco del proyecto de movilidad «Leonardo da Vinci» con cargo a la aplicación presupuestaria PCI-241-22621 del presupuesto del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza.

VI.1.3. Sociedades mercantiles

El importe total de las subvenciones gestionadas y pagadas en el año 2011 por las sociedades de capital íntegramente del Ayuntamiento de Zaragoza, asciende a 6.571.468 euros tal como:

Entidad	Importe
Zaragoza Cultural, S.A	
Concurrencia	-
Directas	265.871
Zaragoza Deporte Municipal, S.A	
Concurrencia	1.571.407
Directas	144.930
Zaragoza Vivienda, S.A	
Concurrencia	4.589.260
Directas	-
Total	6.571.468
Concurrencia	6.160.667
Directas	410.801

VI.2 SUBVENCIONES EN CONCURRENCIA COMPETITIVA

Se han fiscalizado subvenciones concedidas bajo el régimen de concurrencia competitiva por importe de 7.748.696 euros, representativas del 60% del total, tal como:

N.º	Denominación de la Subvención	Objeto convocatoria	Importe convocatoria
Ayuntamiento de Zaragoza			4.528.610
1	Subvenciones de Acción Social, año 2011	Proyectos de intervención social en la ciudad de Zaragoza	1.659.695
2	Subvenciones a proyectos de solidaridad y cooperación al desarrollo, año 2011	Proyectos de solidaridad y cooperación al desarrollo en países empobrecidos	2.775.249
3	Subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales, año 2011	Gastos de mantenimiento y actividades de Federaciones o Uniones de Asociaciones de Vecinos	93.666
Zaragoza Vivienda, SL			3.220.086
4	Ayudas económicas para la realización de obras de rehabilitación en edificios de viviendas	Fomento de las obras de rehabilitación en el término municipal de Zaragoza.	3.220.086

VI.2.1. Ayuntamiento de Zaragoza

La fiscalización ha comprobado si la concesión de las subvenciones seleccionadas se ha ajustado a la normativa aplicable en las distintas fases de iniciación, instrucción, resolución y justificación de la subvención. A este respecto se precisa que no se ha analizado la justificación de los beneficiarios de las subvenciones de solidaridad y cooperación al desarrollo (expediente 2) por no haber sido remitida por el servicio gestor al encontrarse los beneficiarios aún en plazo para su justificación.

Examinados los expedientes (1, 2 y 3) se han detectado las siguientes incidencias comunes agrupadas en función de las fases del procedimiento de concesión y justificación previstas en la Ley 38/2003, General de Subvenciones (Ley General de Subvenciones en adelante):

A. Iniciación e instrucción

— La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

— La convocatoria de los expedientes 1 y 2 contiene criterios generales de valoración sin determinar la ponderación de cada criterio que posibilite determinar la cuantía individualizada de las subvenciones, tal y como exige el artículo 17.3.f) Ley General de Subvenciones y artículo 60 Reglamento General de Subvenciones.

Consecuencia de ello es que el informe de evaluación de las solicitudes no está soportado en criterios específicos y ponderados contenidos en la convocatoria.

— La convocatoria de los expedientes 1 y 3 no indica el porcentaje del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, bien por financiación propia o a través de otras subvenciones, según establece el artículo 12.4.p) OGS.

B. Resolución

— No se ha remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

— No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el párrafo primero del artículo 38.4 Ordenanza General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

C. Justificación (expedientes 1 y 3)

- El importe de los gastos incluidos en la cuenta justificativa es inferior al presupuesto de la actividad incluido en la solicitud, incumpliendo los artículos 30 y 31 Ley General de Subvenciones.
- No consta acreditación de que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable, a los efectos del artículo 31.8 Ley General de Subvenciones y artículo 34 OGS.

A continuación se detallan las incidencias específicas de cada uno de los expedientes analizados.

VI.2.1.2. Expediente 1: Subvenciones Acción Social, año 2011

A. Iniciación

- La convocatoria no determina el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión de las subvenciones.

B. Instrucción

- No queda acreditado en el expediente la suficiente especialización y experiencia que posibilite, de forma excepcional, la concesión de subvención a una misma entidad para dos proyectos, según exige la cláusula séptima de la convocatoria.

C. Resolución

- La Resolución se dicta fuera del plazo establecido en la cláusula 10ª de la convocatoria.
- La convocatoria está dotada con una cuantía máxima de 1.664.271 euros, distribuido entre varias aplicaciones presupuestarias a las que se otorga expresamente carácter estimativo.

Evaluados los proyectos presentados se conceden subvenciones, por importe total de 1.659.695 euros, con la siguiente distribución por ámbitos de actuación:

Ámbitos de actuación	Aplicación presupuestaria	Presupuesto estimativo	Importe concedido	Diferencias
Igualdad-conciliación	ACS.231.48901	100.000	210.855	(110.855)
Inclusión social	ACS.232.48023	579.600	410.460	169.140
Alojamiento/residencias	ACS.232.48024	348.671	102.000	246.671
Prevención/rehabilitación	ACS.233.48028	300.000	623.480	(323.480)
Infancia/adolescencia	ACS.231.48000	216.000	253.600	(37.600)
Innovación/Redes	ACS.232.48907	120.000	59.300	60.700
TOTAL		1.664.271	1.659.695	4.576

El Ayuntamiento de Zaragoza acuerda la concesión de subvenciones sin tramitar, previamente a la resolución de concesión, una transferencia de créditos que adecue el crédito de las aplicaciones presupuestarias al importe concedido por ámbito de actuación, imputando el importe concedido de forma proporcional a cada una de las aplicaciones presupuestarias de la convocatoria. Ello implica:

1) Los gastos no se destinan a la finalidad específica para la cual fueron autorizados en el presupuesto general de la entidad local ni se respeta el carácter limitativo y vinculante de los créditos autorizados, incumpliendo los principios de especialidad y limitación de los créditos regulados en el artículo 172 TRLRHL.

2) Se otorgan subvenciones con cargo a las aplicaciones presupuestarias ACS.231.48901 «Subvenciones y Convenios Proyectos De Igualdad y Conciliación Familiar», ACS.233.48028 «Subvenciones y Convenios Proyectos Prevención, rehabilitación, apoyo mutuo y dependencia» y ACS.231.48000 «Prevención de la infancia y la adolescencia» por importe superior a los créditos autorizados en los estados de gastos, vulnerando el artículo 9.4.b) Ley General de Subvenciones y el artículo 173.5 TRLRHL.

D. Justificación y pago

— Los importes justificados por conceptos de gasto difieren de los indicados en el presupuesto de la actividad presentado en la solicitud, sin que conste solicitud ni aceptación por el Ayuntamiento de modificación de las condiciones de las solicitudes en los términos del artículo 61 Reglamento General de Subvenciones.

— No consta acreditación por el beneficiario ni verificación por el servicio gestor de que los gastos de gestión y funcionamiento y los gastos indirectos no superan el 12% del gasto justificado, según determina la cláusula 15ª de la convocatoria.

— No queda justificado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

— Expediente 1: no queda debidamente acreditado que los gastos de asesoría y gestoría estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para su ejecución, a los efectos de ser considerados gastos subvencionables, según prevé el artículo 33 OGS.

— Expediente 1: no se adjunta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

— Expediente 1: no se aportan los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social, incumpliendo el artículo 41.2.d.5) OGS.

VI.2.1.3. Expediente 2: Subvenciones a proyectos de solidaridad y cooperación al desarrollo, año 2011

A. Iniciación

— No existe en el momento de la convocatoria crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de las subvenciones. Se aprueban las bases de la convocatoria de forma condicionada a la aprobación definitiva de una modificación de créditos, cuando el artículo 34 Ley General de Subvenciones exige la aprobación del gasto con carácter previo a la convocatoria de la subvención.

B. Instrucción

— No consta justificación por los beneficiarios de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario en la forma prevista en el artículo 13.7 Ley General de Subvenciones.

— Expediente 2: en la solicitud no se incluye traducción de una parte de los proyectos en lengua distinta al castellano, según exige la base décima de la convocatoria.

VI.2.1.4. Expediente 3: Subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales, año 2011

A. Instrucción

— Un beneficiario no acredita hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria, con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones y, a la aprobación del pago del anticipo del 80% de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

B. Resolución

— Las subvenciones concedidas no se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza incumpliendo el artículo 18 Ley General de Subvenciones, artículo 30 Reglamento General de Subvenciones y artículo 14.8 OGS.

C. Justificación y pago

— No queda acreditado el porcentaje aplicado por un beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

— No queda debidamente acreditado que los gastos de asesoría estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para su ejecución, a los efectos de ser considerados gastos subvencionables, según prevé el artículo 33 OGS.

— No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

VI.2.2. Sociedad municipal Zaragoza Vivienda, SL

El objeto de la línea seleccionada es el fomento de la realización de obras de rehabilitación en edificios de viviendas del término municipal de Zaragoza, regulado en la Ordenanza municipal de fomento a la rehabilitación de Zaragoza, aprobada mediante acuerdo plenario de 28 de septiembre de 2001. Dicha Ordenanza determina los requisitos de acceso, baremos y criterios de cuantificación de las ayudas, obligaciones de los beneficiarios y demás cuestiones relativas al procedimiento de gestión de las subvenciones, derivando la financiación para la entrega de las ayudas de las aportaciones que hace el Ayuntamiento a la sociedad mercantil.

Se concluye que la sociedad actúa como mera mandataria del Ayuntamiento de Zaragoza, siendo éste último el titular de la potestad subvencional. En consecuencia la sociedad debe someterse íntegramente al régimen establecido en la Ley General de Subvenciones. Examinados los expedientes destacan las siguientes incidencias:

— No se aprueba convocatoria que desarrolle el procedimiento para la concesión de subvenciones, incumpliendo el artículo 23 Ley General de Subvenciones.

— La Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001 no se ajusta al contenido del artículo 17 LGS, en concreto, no regula el plazo en que deben presentarse las solicitudes, el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión, así como el plazo y forma de justificación por el beneficiario.

— No consta comprobación o declaración responsable del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario de la subvención, según regula el artículo 13 Ley General de Subvenciones, ni comprobación del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios con la Agencia Tributaria y con la Seguridad Social, según exige el artículo 14.1.e) Ley General de Subvenciones y artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

— Ninguno de los expedientes contiene toda la documentación exigida para la solicitud de la subvención en el artículo 44 de la Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001, omitiéndose, con carácter general, la acreditación de la personalidad del solicitante, la justificación del uso de la vivienda como domicilio habitual o permanente, acreditación de los ingresos familiares totales y último recibo del impuesto sobre bienes inmuebles.

VI. SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA

Las subvenciones analizadas han sido las siguientes:

N.º orden	Forma de concesión	Beneficiario	Destino	Importe
Ayuntamiento de Zaragoza				
5	Nominativa	Fundación Federico Ozanam	Empleo de inclusión: microactuación en vivienda	990.000
6	Nominativa	Consolida Oliver, SL	Promoción y apoyo a empresas economía social	362.757
7	Nominativa	Tranviaser S.L	Custodia, recogida selectiva de voluminosos, recuperación, reparto y/o salida de los bienes depositados en las naves municipales de la carretera de Logroño a realizar por el beneficiario en su condición de empresa de inserción laboral.	247.500
8	Nominativa	Colegio El Carmen y San José - Hijas de La Caridad de San Vicente de Paul-	Proyecto "La Aldea", servicio de escuela infantil dirigido a facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y la vida laboral.	154.000
9	Nominativa	Fundación La Caridad	Proyecto experimental de comida a domicilio en los espacios de intervención que comprende el Plan Integral Casco Histórico.	153.176
10	Nominativa	Cruz Roja	Prestación de servicios en materia de asistencia sanitaria preventiva	157.500
11	Nominativa	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas	Mantenimiento de la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción "Década del agua fuente de vida 2005-2015"	150.000
12	Nominativa	Confederación de Empresarios de Zaragoza	Fomento y apoyo a la creación de microempresas dentro del Marco del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza (AFES)	50.000
13	Nominativa	Unión General de Trabajadores	Gestión de la agencia de colocación, dentro del Marco del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza	50.000
14	Nominativa	Comisiones Obreras	Prestación de servicios de información, orientación e inserción al desempleado, dentro del Marco del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza	50.000
15	Nominativa	Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza	Acciones de orientación profesional para jóvenes hacia el mercado de trabajo	50.000
16	Directa	Fundación Manuel Giménez Abad	Actividades de la programación anual de la entidad	15.000
17	Nominativa	Cámara de Comercio	Fomento, impulso y desarrollo de iniciativas empresariales de la ciudad de Zaragoza	80.000
18	Directa	Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales (ASES)	Fomento del emprendimiento en el marco de la economía social	50.000
19	Directa	Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)	Fomento del trabajo autónomo en la ciudad de Zaragoza	50.000
Patronato Municipal de Turismo				
20	Nominativa	Asociación de empresarios de restaurantes de Zaragoza- Horeca restaurantes	Promoción gastronomía	140.000
21	Nominativa	Junta de Cofradías de Zaragoza	Promoción Semana Santa	100.000
Zaragoza Cultural S.A.				
22	Directa	Asociación Profesional Salas de Música	Ámbar Z-Music	53.100
23	Directa	A.C. Raíces del Folklore Aragonés	XX Encuentro Internacional de Folklore	46.000
24	Directa	Federación Interpeñas de Zaragoza	Programas culturales	40.000

VI.3.1. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas no previstas nominativamente en el presupuesto.

Examinados los expedientes, se han detectado las siguientes incidencias comunes en los expedientes número 18 y 19 agrupadas en función de las fases de concesión y justificación previstas en la Ley General de Subvenciones:

A. Concesión

— Se concede una subvención directa sin que conste prevista nominativamente en el Presupuesto, ni en el expediente se justifique que concurre algún otro supuesto de los regulados en el artículo 22.2 Ley General de Subvenciones que permita su concesión directa.

— La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

— No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.

— No queda justificado el importe de la subvención concedida al no figurar, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación.

— No consta la justificación 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 Ley General de Subvenciones.

— No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

— No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

B. Justificación

— No queda suficientemente acreditado que los justificantes de gasto sean directos y no indirectos de la actividad subvencionada, no siendo éstos últimos gastos subvencionables en base al artículo 28 OGS.

— No queda acreditado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

— No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

— No se aporta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

A continuación se detallan las incidencias específicas de cada uno de los expedientes analizados.

VI.3.1.2. Expediente 16: Fundación Manuel Giménez Abad

A. Concesión

Con fecha 29 de diciembre de 2010 la Fundación Manuel Giménez Abad aporta una relación de documentos justificativos de gastos y un programa de actividades, afirmando haber realizado las actividades señaladas en un convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la fundación, firmado el 18 de mayo de 2010. En dicho convenio el Ayuntamiento se comprometía a subvencionar una o varias actividades del programa anual de la fundación sin concretar cuáles.

Se emite informe favorable de Intervención, de 20 de septiembre de 2011, basado en la «Teoría del enriquecimiento injusto».

Mediante Decreto de 3 de octubre de 2011 se acuerda reconocer la obligación del Ayuntamiento de Zaragoza de abonar a la Fundación Manuel Giménez Abad la cantidad de 15.000 euros, en compensación por las actividades realizadas en cumplimiento del citado convenio, con cargo a la aplicación presupuestaria PRE.912.48967 «Aportaciones y cuotas a sociedades, entidades y proyectos».

Examinado el expediente se concluye que se acuerda aportar una entrega dineraria a la fundación en ausencia de procedimiento y sin cumplimiento de los requisitos de la Ley General de Subvenciones y Reglamento General de Subvenciones.

B. Justificación

Se acuerda compensar a la entidad por las actividades realizadas previstas en el convenio cuando éste no detalla las actuaciones a subvencionar, por lo que no es posible vincular los documentos justificativos aportados con el objeto del convenio y, por lo tanto, no queda acreditado que la entidad haya desarrollado las actuaciones del convenio para su compensación.

La fundación realiza las siguientes actividades: participación en un «Taller sobre buenas prácticas de las defensorías del pueblo en el ámbito local y III encuentro internacional de defensorías locales y metropolitanas» en Montevideo, Uruguay, los días 13 al 15 de septiembre de 2010, y en unas «Jornadas de descentralización en Uruguay» en Montevideo (Uruguay), los días 26 y 29 de julio de 2010.

El gasto de la primera actividad no está debidamente justificado debido a que los gastos de viaje no se acreditan mediante facturas y el justificante de estancia en el hotel no identifica a las personas alojadas, así como no se justifica debidamente el 12% del gasto de la segunda actividad.

VI.3.1.3. Expediente 18: Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales (ASES)

A. Justificación

— No figura en el expediente certificado de haber realizado la actividad según exige el convenio firmado con los beneficiarios.

— La cuenta justificativa no incluye las facturas o documentos equivalentes de valor probatorio de la totalidad de los gastos, incumpliendo el artículo 30 Ley General de Subvenciones.

VI.3.1.4. Expediente 19: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)

A. Justificación

— No queda acreditado que el beneficiario financie el 10% del presupuesto del proyecto, condición exigida en el convenio firmado con el beneficiario.

— La cuenta justificativa incluye gastos concertados con terceros para la realización de actividades que son objeto de la subvención, no admitiéndose la subcontratación por no estar prevista en el convenio, incumpliendo el artículo 29 Ley General de Subvenciones y artículo 35 OGS.

— Se aportan justificantes de gasto en concepto de reformas del local, no siendo gasto subvencionable en aplicación del artículo 27 OGS y 30 OGS.

VI.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

VI.3.2.1. Expediente 6 (Consolida Oliver, SL), Expediente 7 (Tranviaser, SL) y Expediente 10 (Cruz Roja).

El objeto de los convenios suscritos con los beneficiarios es el siguiente:

— Expediente 6: «mantenimiento de viviendas en Oliver-Valdefierro cuyos habitantes tienen especiales dificultades para abordar los déficits de habitabilidad, mantenimiento de zonas ajardinadas y no pavimentadas de colegios públicos en Zaragoza y arreglo y pintura de fachadas en inmuebles del barrio Oliver para el año 2011», representando el mantenimiento de zonas ajardinadas y no pavimentadas de colegios públicos un 38% del total de la justificación aportada por el beneficiario.

— Expediente 7: «recogida de enseres domésticos recibidos a través del servicio 010 y llamadas particulares para su transporte a las naves municipales, recepción de los bienes, clasificación e inventariado, almacenamiento, control del estado, reutilización y reciclaje, gestión de salida de los enseres, recogida de muebles y enseres de los servicios municipales y cualquier otra actuación conexas con las anteriores que el Ayuntamiento estime conveniente».

— Expediente 10: «servicios en materia de transporte sanitario preventivo», según adenda al convenio marco de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Cruz Roja, de 28 de febrero de 1997.

Según se deduce del contenido de los expedientes el Ayuntamiento actúa como promotor de las actividades descritas:

— Expediente 6: el servicio de acción social supervisa y dirige las actuaciones del proyecto, coordinándose las actividades de mantenimiento de zonas ajardinadas y no pavimentadas de los colegios públicos con la Unidad Técnica de Obras de Conservación y Limpieza del Ayuntamiento.

Según dispone la cláusula primera del convenio la aportación del Ayuntamiento se realiza en base al número de intervenciones realizadas de acuerdo a los módulos establecidos en el convenio, estando fijada la cuantificación de los mismos en dicho convenio.

— Expediente 7: Los servicios se realizan bajo las directrices y coordinación de los centros municipales de servicios sociales, siendo el Ayuntamiento el propietario de la base de datos que gestiona la entrada, custodia, clasificación y recuperación de los bienes depositados en el almacén.

— Expediente 10: el servicio preventivo consiste en prevenir el riesgo que surge de una aglomeración puntual de población por la celebración de actos de repercusión pública derivados de actividades programadas directamente por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Los servicios de transporte sanitario se prestan en función de las peticiones de la Jefatura del Servicio de Prevención y Salud del Ayuntamiento, quién estima las unidades de intervención necesarias.

Según dispone la cláusula sexta del convenio, tanto la solicitud de dotación del servicio como su contraprestación se realiza por módulos, en base a la cuantía fijada en el convenio.

Que el Ayuntamiento actúe como promotor de las actividades objeto del convenio sitúa el negocio jurídico desde la perspectiva de la LCSP, es decir, la Administración como promotora que encarga un servicio, y no desde el punto de vista de la LGS, esto es, la Administración fomenta una actividad que otro promueve.

El objeto de los convenios de los expedientes 6, en lo que se refiere al mantenimiento de colegios públicos, 7 y 10 se encuadra en el concepto de contrato de servicios regulado en el artículo 10 TRLCSP «*son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro*», recibiendo el Ayuntamiento de Zaragoza la prestación de los siguientes servicios:

— Expediente 6: mantenimiento de zonas ajardinadas de los colegios públicos de Zaragoza

— Expediente 7: recogida, tratamiento y gestión de enseres domésticos en el municipio.

— Expediente 10: transporte sanitario preventivo en actos programados por el Ayuntamiento.

En base a lo expuesto se concluye que la disposición dineraria realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en dichos expedientes no cumple el requisito del artículo 2.1 a) LGS «*que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios*» para ser considerada subvención sino que el Ayuntamiento recibe la prestación de los servicios relacionados en el apartado anterior. En consecuencia el Ayuntamiento debería haber instrumentado el negocio jurídico como un contrato administrativo aplicando el TRLCSP y no como una subvención.

VI.3.2.2. Concesión

Las incidencias observadas en los expedientes que tienen la consideración de subvención (5, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 6, en lo relativo a las actividades de mantenimiento de viviendas y pintura de fachadas) en la fase de concesión son las indicadas a continuación:

Clave incidencia	Incidencias	Total subvenciones que incumplen	% s/total subvenciones Muestra	N.º expediente de la Muestra
1.1	La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.	10	100%	5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17
1.2	No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.	9	90%	5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17
1.3	El beneficiario de la subvención no aparece determinado expresamente en el estado de gastos del presupuesto, tal y como exige el artículo 65.1 Reglamento General de Subvenciones	1	10%	8
1.4	La dotación presupuestaria de la subvención no aparece determinada expresamente en el estado de gastos del presupuesto, tal y como exige el artículo 65.1 Reglamento General de Subvenciones	4	40%	12, 13, 14, 15
1.5	No queda justificado el importe de la subvención concedida al no figurar, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación.	10	100%	5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17
1.6	No consta la justificación 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 Ley General de Subvenciones.	5	50%	12, 13, 14, 15, 17
1.7	No figura informe del servicio gestor en el que determine que el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, incumpliendo el artículo 17 OGS.	1	10%	9
1.8	No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria, con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones, y a la aprobación del pago del anticipo del 80% de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.	1	10%	6
1.9	La resolución no determina la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, así como la forma de justificar la subvención incumpliendo el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones y artículo 15 OGS.	1	10%	11
1.10	Ni la resolución ni el convenio no indica el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, tal y como exige el artículo 15 OGS.	5	50%	5, 6, 8, 9, 11
1.11	No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones	10	100%	5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17
1.12 (*)	No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.	9	100%	5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17

(*) El porcentaje se calcula sobre el número de beneficiarios que han de cumplir los requisitos.

VI.3.2.3. Justificación

Las incidencias detectadas en los expedientes 5, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 6 (actividades de mantenimiento de viviendas y pintura de fachadas), en la fase de justificación son las siguientes:

Clave incidencia	Incidencias	Total subvenciones que incumplen	% s/total subvenciones Muestra	N.º expediente de la Muestra
2.1 (*)	No consta informe técnico motivado que determine el importe unitario de los módulos en los expedientes de justificación mediante el régimen de módulos, según exige el artículo 76.1.c) Reglamento General de Subvenciones.	1	100%	6
2.2	No se adecua la justificación del destino de los fondos a la Ley General de Subvenciones y Reglamento General de Subvenciones	1	10%	11
2.3	No queda suficientemente acreditado que los justificantes de gasto sean directos y no indirectos de la actividad subvencionada, no siendo éstos últimos gastos subvencionables en base al artículo 28 OGS.	4	40%	12, 13, 14, 15
2.4	No queda acreditado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.	4	40%	9, 12, 14, 15
2.5	No consta acreditación de que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable, a los efectos del artículo 31.8 Ley General de Subvenciones y artículo 34 OGS.	7	70%	5, 6, 8, 9, 12, 13, 17
2.6	No queda acreditado que el beneficiario financie el 10% del presupuesto del proyecto, condición exigida en los convenios firmados con los beneficiarios.	2	20%	15, 17
2.7	No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y/o frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida o al pago total, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.	7	70%	5, 6, 8, 12, 13, 14, 17
2.8 (*)	No consta notificación a la Comisión Europea de las ayudas otorgadas para el examen de la compatibilidad en el mercado interior	1	100%	5
2.9 (*)	No consta que el beneficiario haya solicitado tres ofertas a diferentes proveedores, de conformidad con el artículo 31.3 Ley General de Subvenciones y artículo 32 OGS.	3	100%	5, 8, 9
2.10	No figura en el expediente certificado de haber realizado la actividad según exige el convenio firmado con los beneficiarios.	2	20%	14, 15
2.11	La cuenta justificativa incluye gastos concertados con terceros para la realización de actividades que son objeto de la subvención, no admitiéndose la subcontratación por no estar prevista en el convenio, incumpliendo el artículo 29 Ley General de Subvenciones y artículo 35 OGS, así como un gasto relativo al ejercicio 2010, no siendo gasto subvencionable según el artículo 27 OGS.	1	10%	12
2.12	No se aporta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.	3	30%	5, 8, 12
2.13	La cuenta justificativa no incluye las facturas o documentos equivalentes de valor probatorio de la totalidad de los gastos, incumpliendo el artículo 30 Ley General de Subvenciones.	3	30%	5, 12, 13

(*) El porcentaje se calcula sobre el número de beneficiarios que han de cumplir los requisitos.

VI.3.3. Organismo Autónomo Zaragoza Turismo. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

La revisión de los expedientes (20 y 21) 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.

VI.3.3.1. Concesión

Se han detectado las siguientes incidencias en el procedimiento de concesión de ambos expedientes analizados:

- La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.
- No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.
- No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.
- No consta justificación por el beneficiario de no estar incurso en las prohibiciones para obtener tal condición en la forma prevista en el artículo 13 Ley General de Subvenciones.
- No figura informe del servicio gestor en el que determine que el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, incumpliendo lo establecido en el artículo 17 OGS.
- No consta acreditación de los beneficiarios de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones y artículo 7.1.e) OGS, y de aprobación del pago del anticipo, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.
- Los convenios no regulan la compatibilidad o incompatibilidad de la subvención con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, según exige el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones y artículo 15 OGS, ni el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, según prevé dicho artículo 15 OGS.

Además de lo expuesto en el expediente 20 el documento contable de retención de crédito es de fecha posterior a la resolución de la concesión de la subvención, incumpliendo el artículo 17 OGS.

VI.3.3.2. Justificación

La única incidencia observada es que no queda acreditada en los expedientes la fecha de presentación de la justificación de la subvención.

VI.3.4. Zaragoza Cultural, SA

Examinados los expedientes se comprueba que los beneficiarios, además de aportar la justificación de la subvención, emiten una factura por el importe de la subvención concedida a Zaragoza Cultural, S.A., no quedando debidamente definida en los expedientes la calificación que la sociedad otorga a las disposiciones dinerarias efectuadas a los terceros.

El resultado del análisis de los expedientes es el siguiente:

1. Expediente 22: se suscribe un convenio de colaboración con la Asociación Profesional Salas de Música para el programa de actuaciones «Ámbar Z Music», por importe de 45.000 euros más IVA, acordando el reparto de dicha cantidad entre varias salas de música, por importes que oscilan de 2.000 euros a 2.800 euros más IVA.

Se detecta como principal incidencia que el objeto del convenio es la prestación de un servicio de esparcimiento calificado como contrato de servicios en el artículo 10 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, por lo que la sociedad debería haber instrumentado el negocio jurídico por vía contractual aplicando la normativa sobre contratación.

Asimismo las facturas emitidas por las salas de música no detallan suficientemente los servicios prestados y, en algunos casos, el emisor no coincide con las salas de música relacionadas en el convenio.

2. Las incidencias detectadas en la fase de concesión de los expedientes 23 y 24 son las siguientes:

- Ambas subvenciones se han concedido de forma directa sin que en el expediente se justifique la concurrencia de los supuestos regulados en el artículo 22.2 Ley General de Subvenciones.
- La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.
- No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.
- No consta acreditación de que los beneficiarios no estén incurso en alguna de las prohibiciones del artículo 13 Ley General de Subvenciones, ni que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, siendo requisitos necesarios para obtener la condición de beneficiario.
- Los convenios firmados no detallan suficientemente las actividades objeto de la subvención.
- El contenido de los convenios no se ajusta a lo previsto en el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones.

3. La fase de justificación de los expedientes 23 y 24 adolece de las siguientes deficiencias:

- No hay constancia en el expediente de la fecha de presentación de la cuenta justificativa por los beneficiarios.
- No se acredita que los beneficiarios estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social con carácter previo al pago de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.
- Expediente 24: los documentos aportados no son admisibles como justificantes de gasto, por lo que la subvención no está debidamente justificada incumpliendo los artículos 30 y 31 Ley General de Subvenciones.

VII. ANÁLISIS DE LA MOROSIDAD

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, para las Administraciones Públicas y las empresas, unos plazos máximos de pago a proveedores de, respectivamente, 30 y 60 días a contar desde el siguiente a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acreditan la realización del contrato.

Se recoge un periodo transitorio en el que los plazos de pago disminuyen de forma progresiva desde la entrada su entrada en vigor (7 de julio de 2010) hasta el 1 de enero de 2013. Así, el plazo máximo de pago durante el ejercicio 2011, objeto de fiscalización en el presente informe, es de 50 días para las Administraciones Públicas y 85 días para las sociedades mercantiles en general.

VII.1. Ayuntamiento de Zaragoza

La inexistencia de un registro de facturas en el Ayuntamiento de Zaragoza ha supuesto una limitación para el análisis del cumplimiento de la obligación de la entidad de proceder al reconocimiento de la obligación dentro de los plazos previstos en el artículo 5 de la Ley 15/2010, al no existir registro sobre la fecha de entrada de las facturas.

Para subsanar esta limitación, en los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas se ha computado como fecha de registro de entrada, la fecha de la factura, habiéndose calculado por tanto los plazos de pago de cada factura, como la diferencia en días desde la fecha de emisión de la factura y la fecha de pago de la misma.

En el Ayuntamiento de Zaragoza, tomando como referencia los pagos realizados en el ejercicio 2011, que han ascendido a 316.094 euros, el periodo medio de pago se ha situado en los 221 días, siendo por trimestres su detalle tal como:

- Primer trimestre, 184 días
- Segundo trimestre, 218 días
- Tercer trimestre, 240 días
- Cuarto trimestre 273 días.

Destacar que tan solo el 0,01% de las facturas se abonaron dentro del plazo legal de los 50 días, cuyo importe acumulado ascendió a 42.546 euros.

Estos datos ponen de manifiesto el claro incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Zaragoza de su obligación de pagar a los acreedores en el plazo de 50 días establecido en la Ley 15/2010.

VII.2. Organismos Autónomos

En ninguno de los organismos autónomos del Ayuntamiento de Zaragoza ha sido posible verificar ni calcular los periodos medios de pago, por los siguientes motivos:

— No está implementado el registro único de facturas, por lo que no es posible conocer la fecha de registro de entrada de las facturas.

— Pese a que todos los organismos autónomos tienen implementado el programa de contabilidad ABSYS, ninguno de ellos están usando el módulo de registro de facturas. Esto supone que los gastos se contabilizan, pero sin dejar constancia ni de la fecha de la factura ni de la prestación del servicio recibido o la fecha de recepción del material en su caso.

— Adicionalmente se ha comprobado que de forma general, en un mismo apunte contable se agrupan varias facturas correspondientes a distintas adquisiciones de bienes o prestaciones de servicio recibidas, facturadas en distinta fecha.

Todo lo anteriormente expuesto ha supuesto una limitación para llevar a cabo los procedimientos de auditoría relativos al área de morosidad, sin que se hayan podido aplicar procedimientos alternativos. Por lo tanto la Cámara no puede emitir una opinión sobre el cumplimiento de la Ley 15/2010 en cuanto a los periodos medio de pago a los acreedores de los organismos autónomos.

VII.3. Sociedades mercantiles

Las pruebas realizadas han consistido en la verificación de la información de la nota de la memoria relativa al aplazamiento de pago a proveedores a partir de la información solicitada a las entidades. En concreto, el detalle de las facturas recibidas, las facturas pagadas en el ejercicio y las facturas pendientes de pago a final del ejercicio. En los cuadros siguientes se pone de manifiesto el resultado de las pruebas realizadas:

VII.3.1. Empresas de capital íntegramente municipal

VII.3.1.1. Auditorama Zaragoza SA

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	3.115.984	66%
Fuera de plazo	1.628.080	34%
Total	4.744.065	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	135.923	

De las comprobaciones realizadas se ha constatado que la información precedente se ha obtenido a través de un punteo manual. En concreto, a partir del mayor de cuentas, se han sumado aquellos pagos (D 410*) que saldaban las correspondientes facturas (H 410*). La suma de eso pagos es de 1.628.080 euros, obteniéndose los pagos dentro del plazo por diferencias con el saldo de la cuenta 410 al final del ejercicio. De la misma manera manual se calcula el pendiente a cierre. Esa forma de cálculo ignora aquellos pagos realizados contra el saldo inicial de las cuentas, por lo que no se considera fiable.

Por otra parte, según listado remitido de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011, el importe pendiente superior a 85 días, es 5.836 euros.

El informe de auditoría no indica nada a este respecto.

VII.3.1.2. Zaragoza Cultural SAU

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	474.101	24%
Fuera de plazo	1.479.843	76%
Total	1.953.945	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	1.249.180	

Para la verificación de los importes y porcentajes relativos a la nota de morosidad contenidos en la memoria de las cuentas anuales de la empresa Zaragoza Cultural, se ha contado con una relación de facturas pagadas en el ejercicio y con otra relación de facturas pendientes de pago a 31/12/2011, facilitadas por la mercantil. Realizados los cálculos a partir de la información suministrada se aprecian importantes diferencias con la información contenida en la nota de la memoria, por lo que consideramos que ésta no responde a la realidad financiera de la empresa en materia de morosidad y aplazamiento de pagos a proveedores.

La empresa auditora en su informe no hace alusión a estas diferencias.

VII.3.1.3. Zaragoza Deporte Municipal SA

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	3.512.766	94%
Fuera de plazo	240.700	6%
Total	3.753.466	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	180.000	

Comprobada la información de la memoria, no se encuentran diferencias relevantes con la obtenida a través de las pruebas realizadas.

VII.3.1.4. Zaragoza Arroba Desarrollo Expo SA

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	1.124.401	60%
Fuera de plazo	739.791	40%
Total	1.864.192	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	192.672	

No se ha podido obtener un listado de las facturas de proveedores con las fechas de pago, por lo que no se ha podido comprobar la verosimilitud de la información de la nota de la memoria con respecto a los pagos realizados dentro y fuera de plazo en el ejercicio de las cuentas anuales. Sí se ha comprobado que la información sobre la antigüedad media de los saldos pendientes de pago al cierre del ejercicio es correcta.

VII.3.1.5. Zaragoza Vivienda SLU

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	7.800.761	100%
Fuera de plazo	-	-
Total	7.800.761	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	-	

De los trabajos de comprobación realizados se han desprendido los siguientes datos, que son sustancialmente distintos de los reflejados en las cuentas anuales de la sociedad.

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	10.054.520	71%
Fuera de plazo	4.139.133	29%
Total	14.193.653	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	787.207	

Para la verificación de los importes y porcentajes relativos a la nota de morosidad contenidos en la memoria de las cuentas anuales de la empresa Zaragoza Vivienda SLU, se ha contado con una relación de facturas pagadas en el ejercicio y con otra relación de facturas pendientes de pago a 31/12/2011, facilitadas por la mercantil. Realizados los cálculos a partir de la información suministrada se aprecian importantes diferencias con la información contenida en la nota de la memoria, por lo que consideramos que ésta no responde a la realidad financiera de la empresa en materia de morosidad y aplazamiento de pagos a proveedores.

El informe de auditoría no tiene referencia alguna al respecto.

VII.3.1.6. Zaragoza Televisión Digital SAU

En Junta general Extraordinaria celebrada el 30 de noviembre de 2012 se acuerda la disolución de la Sociedad.

VII.3.2. Empresas de capital mayoritariamente municipal

VII.3.2.1. Ecociudad Valdespartera Zaragoza SA

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	143.941	3%
Fuera de plazo	4.319.923	97%
Total	4.463.864	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	3.897.118	

Para la verificación de los importes y porcentajes relativos a la nota de morosidad contenidos en la memoria de las cuentas anuales de la empresa Ecociudad Valdespartera Zaragoza SA, se ha contado con una relación de facturas pagadas en el ejercicio y con otra relación de facturas pendientes de pago a 31/12/2011, facilitadas por la mercantil. Realizados los cálculos a partir de la información suministrada se aprecian algunas diferencias con la información de la memoria, que se ha constatado que se deben a que en la relación de pagos se han incluido también algunos que no tienen carácter comercial (finiquitos, ss..). No obstante, las diferencias detectadas no son significativas por lo que consideramos que la información incluida es razonable.

VII.3.2.2. Mercados Centrales de Abastecimientos SA (Mercazaragoza)

La información suministrada en las cuentas anuales de la sociedad es la siguiente:

Pagos a proveedores	Importe	Porcentaje
Dentro de plazo	9.142.048	99%
Fuera de plazo	50.501	1%
Total	9.192.549	100%
Importe de las facturas pendientes de pago a 31/12/2011 con antigüedad superior a 85 días	7.267	

La sociedad no ha remitido la información solicitada por lo que no se ha podido comprobar la fiabilidad de la información suministrada en la memoria relativa a los plazos de pago a proveedores.

VII.3.2.3. Promoción Exterior de Zaragoza SA

La memoria de las cuentas anuales no incluye la información en relación con los aplazamientos de pago a proveedores en operaciones comerciales a que obliga la Resolución de 29 de diciembre de 2010, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA Ejercicio 2011 TOMO II

Índice

- I. ALEGACIONES
- II. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES

[Se encuentran a disposición de las señoras y señores Diputados en la Secretaría General de la Cámara.]

ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA Ejercicio 2011

Índice

I. ALEGACIÓN PREVIA

- I.1. ANTECEDENTES
- I.2. SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE
- I.3. SOBRE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
 - I.3.1. Sobre la imagen fiel de los estados financieros
 - I.3.2. Sobre el Principio de prudencia
 - I.3.3. Sobre el cálculo de la provisión de insolvencias
 - I.3.4. Sobre las concesiones
 - I.3.5. Sobre los hechos posteriores
- I.4. DEL RESTO DE LOS ÁMBITOS DE FISCALIZACIÓN
 - I.4.1. Sobre los procedimientos de contratación
 - I.4.2. Sobre las líneas de subvención
 - I.4.3. Sobre la morosidad
- I.5. DE LAS RECOMENDACIONES

II. ALEGACIÓN PRIMERA SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE

- II.1. LIMITACIÓN N.º 1
 - II.1.1. Sobre la inexistencia del inventario contable y su importancia relativa
 - II.1.2. Sobre la ausencia de reflejo presupuestaria de las operaciones de permuta
 - II.1.3. Sobre las ampliaciones de capital mediante aportaciones no dinerarias
- II.2. LIMITACIÓN N.º 2
- II.3. LIMITACIÓN N.º 3
- II.4. LIMITACIÓN N.º 4
- II.5. LIMITACIÓN N.º 5

III. ALEGACIÓN SEGUNDA SOBRE LAS CONCLUSIONES 1 A 15 RELATIVAS A LA IMAGEN FIEL DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

- III.1. CONCLUSIÓN GENERAL
- III.2. CONCLUSIÓN N.º 1
- III.3. CONCLUSIÓN N.º 2
 - III.3.1. Inversiones financieras
 - III.3.2. Promoción del Aeropuerto de Zaragoza
 - III.3.3. Zaragoza Alta Velocidad
- III.4. CONCLUSIÓN N.º 3
- III.5. CONCLUSIÓN N.º 4
- III.6. CONCLUSIÓN N.º 5
- III.7. CONCLUSIÓN N.º 6
- III.8. CONCLUSIÓN N.º 7
- III.9. CONCLUSIÓN N.º 8
- III.10. CONCLUSIÓN N.º 9
 - III.10.1. Componente C1
 - III.10.2. Componente C2
- III.11. CONCLUSIÓN N.º 10
- III.12. CONCLUSIÓN N.º 11
 - III.12.1. En cuanto a la contabilización de las obras del Corredor Verde
 - III.12.2. En cuanto a la modificación contractual
 - III.12.3. En cuanto a la cuantificación de los derechos pendientes de cobro

- III.13. CONCLUSIÓN N.º 12
- III.14. CONCLUSIÓN N.º 13
- III.15. CONCLUSIÓN N.º 14
- III.16. CONCLUSIÓN N.º 15

IV. ALEGACIÓN TERCERA SOBRE LAS CONCLUSIONES 16 A 19 RELATIVAS AL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

- IV.1. CONCLUSIÓN N.º 16
- IV.2. CONCLUSIÓN N.º 17
- IV.3. CONCLUSIÓN N.º 18
- IV.4. CONCLUSIÓN N.º 19

V. ALEGACIÓN CUARTA SOBRE LAS CONCLUSIONES 20 A 26 RELATIVAS A LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

- V.1. CONCLUSIÓN N.º 20
- V.2. CONCLUSIÓN N.º 21
- V.3. CONCLUSIÓN N.º 22
 - V.3.1. Conclusión 22. a)
 - V.3.2. Conclusión 22 b)
 - V.3.3. Conclusión 22 c)
 - V.3.4. Conclusión 22 d)
 - V.3.5. Conclusión 22 e)
- V.4. CONCLUSIÓN N.º 23
 - V.4.1. Conclusión 23 a)
 - V.4.2. Conclusión 23 b)
 - V.4.3. Conclusión 23 c)
 - V.4.4. Conclusión 23 d)
 - V.4.5. Conclusión 23 e)
- V.5. CONCLUSIÓN N.º 24
- V.6. CONCLUSIÓN N.º 25
- V.7. CONCLUSIÓN N.º 26

VI. ALEGACIÓN QUINTA RELATIVA A LAS CONCLUSIONES SOBRE MOROSIDAD

- VI.1. CONCLUSIÓN N.º 27
 - VI.1.1. Sobre el Ayuntamiento de Zaragoza
 - VI.1.2. Sobre los organismos autónomos
- VI.2. Sobre las sociedades mercantiles

VII. ALEGACIÓN SEXTA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A RENDICIÓN DE CUENTAS, BALANCE DE SITUACIÓN, RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL, EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y DEMÁS CUESTIONES SUSCITADAS EN RELACIÓN AL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

- VII.1. RENDICIÓN DE CUENTAS
- VII.2. BALANCE DE SITUACIÓN
 - VII.2.1. Inmovilizado no financiero
 - VII.2.2. Inversiones financieras
 - VII.2.3. DEUDORES
 - VII.2.4. TESORERÍA
 - VII.2.5. FONDOS PROPIOS
 - VII.2.6. ENDEUDAMIENTO
 - VII.2.7. ACREEDORES (página 135 del documento de alegaciones)
- VII.3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL
- VII.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
 - VII.4.1. Gastos de personal
 - VII.4.2. Gastos en bienes corrientes y servicios
 - VII.4.3. Gastos en inversiones reales

VII.4.4. Liquidación del presupuesto de gastos (clasificación funcional)

VII.4.5. Liquidación del presupuesto de ingresos

VII.4.6. Resultado presupuestario

VII.5. CORREDOR VERDE OLIVER VALDEFIERRO

VII.5.1. Introducción

VII.5.2. Derechos por la sustitución del exceso de aprovechamiento en arco sur

VII.5.3. Análisis de la ejecución de las obras del Corredor Verde

VII.5.4. Contabilización de la ejecución de las obras y la financiación

VII.6. TRANVÍA DE ZARAGOZA

VIII. ALEGACIÓN SÉPTIMA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A BALANCE DE SITUACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

VIII.1. BALANCE DE SITUACIÓN

VIII.1.1. Activo

VIII.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

IX. ALEGACIÓN OCTAVA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS AL REMANENTE DE TESORERÍA

X. ALEGACIÓN NOVENA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A ACTIVIDAD CONTRACTUAL

X.1. METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

X.2. CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO

X.3. DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRATOS

X.4. DE LA OBLIGACIÓN DE COMUNICACIÓN Y PUBLICACIÓN

X.4.1. Cuadro A. Organismo Autónomo de Educación y Bibliotecas.

X.4.2. Cuadro B. Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

X.4.3. Cuadro C. Sociedad Zaragoza Deporte Municipal S.A

X.5. INCIDENCIAS POSTERIORES A LA EJECUCIÓN

X.5.1. Perfil de contratante

X.5.2. Ayuntamiento

X.5.3. Patronato Municipal de Turismo

X.5.4. Patronato Municipal de las Artes Escénicas y de la Imagen

X.5.5. Sociedad Mercantil Auditorama de Zaragoza SA

X.5.6. Organismo Autónomo Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial

X.6. FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL SUJETA A LA LCSP

X.7. RESULTADO DE LA ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

X.7.1. Incidencias en las actuaciones preparatorias

X.7.2. Incidencias en los expedientes de contratación

X.7.3. Incidencias en los procedimientos de adjudicación

X.7.4. Incidencias en la ejecución de los contratos

X.7.5. Incidencias contables

XI. ALEGACIÓN DÉCIMA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

XI.1. INTRODUCCIÓN

XI.2. SUBVENCIONES EN CONCURRENCIA COMPETITIVA

XI.2.1. Ayuntamiento de Zaragoza

XI.2.2. Sociedad municipal Zaragoza Vivienda, SL

XI.3. SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA

XI.3.1. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas no previstas nominativamente en el presupuesto.

XI.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

XI.3.3. Organismo Autónomo Zaragoza Turismo. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto

XI.3.4. Zaragoza Cultural, SA

Siglas y abreviaturas

Art.	Artículo
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CAA	Comunidad Autónoma de Aragón
CCA	Cámara de Cuentas de Aragón
CDM	Centro Deportivo Municipal
CINIIF	Comité de Interpretaciones de Normas Internacionales de Información Financiera
DRN	Derechos reconocidos netos
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
ICAL	Instrucciones de contabilidad de la Administración Local
IFAC	International Federation of Accountants / Federación Internacional de Contadores
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (vigente hasta 16 de diciembre de 2014)
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
OA/OOAA	Organismo Autónomo/Organismos Autónomos
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PEF	Plan Económico Financiero
PERI	Plan especial de reforma interior
PGCL	Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local.
PPD	Pago por disponibilidad
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PPU	Pago por usuario
RD 500/90	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1063/2002, de 25 de octubre
RGLCSP	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
RGLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
RPT	Relación de puestos de trabajo
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2010, de 2 de febrero
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2010, de 2 de febrero
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de febrero
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Arrendamiento de Vivienda y de Arrendamiento de Bienes Muebles
ZAV	Zaragoza Alta Velocidad 2002 S.A.

I. ALEGACIÓN PREVIA

I.1. ANTECEDENTES

Sin comentarios a realizar. No se tratan de alegaciones sino de una mera nota introductoria.

I.2. SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE

El Ayuntamiento de Zaragoza tal y como arguye en su escrito de alegaciones, la actitud de los técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza, para con las tareas de fiscalización realizadas por la Cámara de Cuentas, ha sido de excepcional colaboración.

Este hecho nada tiene que ver con que existan limitaciones al alcance, propiciadas por deficiencias en los sistemas de información y de gestión del Ayuntamiento de Zaragoza, que han sido puestas de manifiesto en el informe, y que han impedido a la Cámara de Cuentas obtener las oportunas conclusiones, sin que repetimos, tengan su origen en una falta de colaboración por parte de los técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza.

I.3. SOBRE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.3.1. Sobre la imagen fiel de los estados financieros

El Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 112, sin perjuicios de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, que el órgano fiscalizador y al que le corresponde la fiscalización de la gestión económica-financiera contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón así como de las entidades locales del territorio aragonés es la Cámara de Cuentas de Aragón. Estatuto desarrollado por la Ley 11/2009, de 30 de diciembre y por su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En este reparto de funciones, la responsabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza se centra en rendir la Cuenta General y que la misma suministre información veraz. Así la regla 103 de la ICAL normal, establece que será el Presidente de la entidad local (el Alcalde en este caso), el responsable de rendir a la Cámara de Cuentas de Aragón la Cuenta General, y de que la información que esta Cuenta General suministre sea veraz, independientemente de la responsabilidad en la que incurran quienes adoptaron las resoluciones o realizaron los actos reflejados en dichas cuentas.

I.3.2. Sobre el Principio de prudencia

En el párrafo 3.5 del documento de alegaciones (pgn. 14), el Ayuntamiento de Zaragoza señala que la Cámara de Cuentas establece sus propios criterios técnicos transgrediendo la legislación al imponer la prudencia contable. Hay que señalar que la prudencia contable es un principio contable de obligado cumplimiento, expresamente recogido en la ICAL normal, en su primera parte tal como:

«Principio de prudencia. De los ingresos sólo deben contabilizarse los efectivamente realizados a la fecha de cierre del ejercicio; no deben contabilizarse aquéllos que sean potenciales o se encuentren sometidos a condición alguna. Por el contrario, de los gastos, deben contabilizarse no sólo los efectivamente realizados, sino también, desde que se tenga conocimiento de ellos, aquéllos que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, con origen en el ejercicio o en otro anterior; a estos efectos deben distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles. No obstante, de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente, estos gastos contabilizados pero no efectivamente realizados, los riesgos y pérdidas, no tendrán incidencia presupuestaria, sólo repercutirán en el cálculo del resultado económico-patrimonial.»

Igualmente viene recogido en el punto 7 del Documento 1, de los Principios Contables Públicos:

«Principio de prudencia. De los ingresos sólo deben contabilizarse los efectivamente realizados a la fecha de cierre del ejercicio; no deben contabilizarse aquéllos que sean potenciales o se encuentren sometidos a condición alguna. Por el contrario, de los gastos, deben contabilizarse no sólo los efectivamente realizados, sino también, desde que se tenga conocimiento de ellos, aquéllos que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, con origen en el ejercicio o en otro anterior; a estos efectos deben distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles.»

I.3.3. Sobre el cálculo de la provisión de insolvencias

En el punto 3.6. del documento de alegaciones (pgn 14), argumenta el Ayuntamiento de Zaragoza que el criterio de provisión realizado por el Ayuntamiento de Zaragoza ha sido aceptado por el Tribunal de Cuentas.

Hay que rechazar de raíz esta afirmación: en primer lugar porque no se aporta documento alguno que soporte la misma; y, en segundo lugar, porque el Ayuntamiento de Zaragoza comete un grave error, haciendo creer que el mero hecho de que el Tribunal de Cuentas reciba la Cuenta General en sus registros, supone que se admiten todos los criterios y datos incluidos en la misma.

La rendición consiste únicamente en presentar la Cuenta General en los registros de los órganos de control externo. En ese momento se realiza un análisis sobre la integridad de la Cuenta General, pero no se realiza actividad auditora alguna ni pronunciamiento sobre si la Cuenta General representa o no la imagen fiel, y mucho menos sobre si los criterios empleados en su elaboración son o no acordes a la legislación vigente.

El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en su artículo 201, en desarrollo del artículo 136 de la Constitución, establece la obligación de Rendición de la Cuenta General del artículo 209 antes del 15 de octubre de cada año.

Las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local aprobadas por las Ordenes EHA/4040,4041,4042, de 23 de noviembre de 2007- de aplicación a las cuentas del año 2011 cuya regla 21 idéntica para todas ellas expresamente dispone: *las entidades locales incluidas en el ámbito de aplicación de ésta Instrucción están obligadas a rendir cuentas de sus operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo de su Comunidad Autónoma, en este caso la Cámara de Cuentas de Aragón.* Las reglas, 24,104.3 y 92.3 de las Ordenes citadas establecen que para la redición e las cuentas Generales de los órganos de Control Externo podrán establecer procedimientos de envío a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, siempre que quede garantizada la autenticidad, integridad y conservación de la información contable que se rinda, así como la recepción del destinatario. La implantación de un formato de Cuentas General que permita su remisión telemática y que facilite la explotación de la información en ella contenida con la consiguiente reducción de costes y de errores tanto en la elaboración y remisión de Cuenta General como el posterior control. En todo caso, la recepción de la documentación remitida telemáticamente requiere el establecimiento de un Registro Telemático que deja constancia de la recepción o en su caso del envío al amparo del artículo 38.9 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre.

La Cámara de Cuentas de Aragón en Acuerdo de 28 de abril de 2011 aprueba la Instrucción 1/2011, de 28 de abril por la que se regula el formato de la Cuenta General de las entidades locales en soporte informático y el procedimiento telemático de rendición.

I.3.4. Sobre las concesiones

Respecto al alcance de la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público 32, en ningún momento la Cámara de Cuentas le atribuye otro valor que el interpretativo.

Nos remitimos al apartado de análisis del tranvía donde se analiza este tema en profundidad.

I.3.5. Sobre los hechos posteriores

No supone alegación alguna al informe.

I.4. DEL RESTO DE LOS ÁMBITOS DE FISCALIZACIÓN

I.4.1. Sobre los procedimientos de contratación

Se hace referencia al apartado de contratación, que es donde analizaremos las alegaciones.

I.4.2. Sobre las líneas de subvención

El Ayuntamiento reconoce que no tiene un Plan Estratégico de Subvenciones pero arguye disponer de una ordenanza Municipal de subvenciones.

A este respecto hay que señalar que la ordenanza Municipal en cuestión, no puede suplir en ningún caso la necesidad de disponer de un Plan Estratégico de Subvenciones, ya que tienen contenidos totalmente distintos. No procede por tanto realizar modificación alguna al informe, ya que el artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones es normativa imperativa no disponible de conformidad con el artículo 149.1.18 de la Constitución española.

I.4.3. Sobre la morosidad

El Ayuntamiento de Zaragoza argumenta que la morosidad no empieza a computar, hasta que el Ayuntamiento de Zaragoza reconozca la obligación en su contabilidad. Para ello hace referencia a un informe de la Junta Consultiva de Contratación que determina el *dies a quo* del cómputo del plazo en la fecha de reconocimiento de la obligación.

Omite no obstante el Ayuntamiento en su alegación, que la legislación vigente impone que la obligación ha de ser reconocida en cuanto se devengue la prestación, o realización del servicio recibido. Y que la propia 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, y que era la vigente en el ejercicio 2011, establece como el *dies a quo* (o día desde el comienza a contar un plazo) la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios, para empezar a computar los plazos de pago, así en su artículo primero apartado tres:

Tres. Se modifica el artículo 4 que pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 4. Determinación del plazo de pago.

1. El plazo de pago que debe cumplir el deudor será el siguiente:

a) Sesenta días después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios. Este plazo de pago no podrá ser ampliado por acuerdo entre las partes.

Dies a quo que opera independientemente de los trámites administrativos que deba realizar el Ayuntamiento de Zaragoza, hasta que se produce el acto de reconocimiento de la obligación como así establece la Ley 15/2010 en el punto c) continuación del anterior.

c) Si legalmente o en el contrato se ha dispuesto un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura antes de finalizar el período para realizar dicha aceptación, el plazo de pago que debe cumplir el deudor se computará a partir del día de recepción de los bienes o servicios adquiridos y no podrá prolongarse más allá de los sesenta días contados desde la fecha de entrega de la mercancía.

Si bien en el ejercicio 2011, los plazos de pago en virtud de las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 15/2010, se establecieron en 85 días para los suministros y servicios, y en 120 días para los contratos de obra, tal y como así se hace constar en el Informe de la Cámara de Cuenta.

Asimismo, tal y como se expresa en el Informe, el hecho de haber tomado la fecha de factura, es debido a que el Ayuntamiento de Zaragoza, ha incumplido el artículo quinto de 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:

Artículo quinto. Registro de facturas en las Administraciones locales.

1. La Entidad local dispondrá de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, cuya gestión corresponderá a la Intervención u órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

2. Cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas a cargo de la Entidad local, deberá ser objeto de anotación en el registro indicado en el apartado anterior con carácter previo a su remisión al órgano responsable de la obligación económica.

3. Transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, derivado de la aprobación de la respectiva certificación de obra o acto administrativo de conformidad con la prestación realizada, la Intervención o el órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad requerirá a dicho órgano gestor para que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente.

4. La Intervención u órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad incorporará al informe trimestral al Pleno regulado en el artículo anterior, una relación de las facturas o documentos justificativos con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el citado registro y no se

hayan tramitado los correspondientes expedientes de reconocimiento de la obligación o se haya justificado por el órgano gestor la ausencia de tramitación de los mismos. El Pleno, en el plazo de 15 días contados desde el día de la reunión en la que tenga conocimiento de dicha información, publicará un informe agregado de la relación de facturas y documentos que se le hayan presentado agrupándolos según su estado de tramitación.

Por lo que no se ha podido obtener evidencia sobre fecha exacta de la recepción de las mercancías o prestación de los servicios, por lo que ante la inexistencia de otro indicador más fiable se ha tomado la fecha de factura del proveedor, que ha sido incorporada al SICAZ. Aproximación que en todo caso beneficia al Ayuntamiento de Zaragoza en el cálculo de su morosidad, ya que tal y como establecía el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, vigente en el ejercicio 2011.

Artículo 9. Plazo para la expedición de las facturas o documentos sustitutivos.

1. Las facturas o documentos sustitutivos deberán ser expedidos en el momento de realizarse la operación.

No obstante, cuando el destinatario de la operación sea un empresario o profesional que actúe como tal, deberán expedirse dentro del plazo de un mes contado a partir del citado momento.

En todo caso, las facturas o documentos sustitutivos deberán ser expedidos antes del día 16 del mes siguiente al periodo de liquidación del impuesto en el curso del cual se hayan realizado las operaciones.

Por lo que la fecha de factura será siempre igual o posterior a la prestación del servicio o recepción de la mercancía, y en este segundo caso, los plazos de morosidad calculados por la Cámara de Cuentas pese a beneficiar al Ayuntamiento de Zaragoza, ponen de manifiesto la morosidad del mismo.

I.5. DE LAS RECOMENDACIONES

No ha habido ningún olvido de «Recomendaciones» en el informe provisional. Las Recomendaciones se hacen en el informe final de fiscalización, una vez conocidos todos los hechos y alegaciones que la propia entidad fiscalizada haya podido presentar en fase de alegaciones con posterioridad al informe provisional. No resulta lo más adecuado recomendar en un informe provisional sin tener todos esos nuevos elementos de juicio que previsiblemente irían a aportarse –como efectivamente ha sucedido– en la fase de alegaciones. Además, con arreglo a la naturaleza de las cosas, los hechos y las opiniones sí que deben incluirse en el informe provisional para someterlos a alegaciones, pero es incongruente que la institución fiscalizadora someta a alegaciones de la fiscalizada las Recomendaciones que haga para ver si la fiscalizada está o no conforme con lo que se le recomienda.

La aludida «falta de ponderación» es una afirmación gratuita y que, sin presentar más explicaciones o pruebas, ni siquiera en términos de defensa es admisible en una entidad fiscalizada frente a la institución fiscalizadora.

Al invocado «trato distinto» al dado a otras Administraciones se hará referencia en los puntos del informe en que se invoca, adelantando que la auditoría o fiscalización no se realiza de forma mimética en cada una de las entidades fiscalizadas, sino que en cada una de ellas se seleccionan y fiscalizan las áreas de riesgo según su importancia cualitativa y cuantitativa, pudiendo estos elementos variar de una entidad a otra y dar lugar a que lo que en una entidad tiene una importancia relativa grande en otra no merezca atención por su escasa importancia relativa

II. ALEGACIÓN PRIMERA SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE

II.1. LIMITACIÓN N.º 1

II.1.1. Sobre la inexistencia del inventario contable y su importancia relativa

Según consta en escrito de fecha 28 de febrero de 2013 del Ayuntamiento de Zaragoza, así como en su escrito de alegaciones la propia entidad reconoce no disponer de Inventario Contable, por lo que los saldos de las cuentas del inmovilizado financiero no han podido ser identificados. Incumpliendo así la regla 16 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local:

Regla 16. Inventario.

1. La entidad contable deberá contar con el oportuno Inventario de bienes y derechos que, de conformidad con la legislación patrimonial, detalle de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en su contabilidad.

2. En el caso de que no exista la necesaria coordinación entre la contabilidad y el Inventario General, la entidad deberá contar con un inventario específico, de carácter contable, para detallar individualmente su inmovilizado.

Respecto a la inexistencia del concepto de «inmovilizado no financiero» que argumenta el Ayuntamiento de Zaragoza, nos remitimos a la ICAL normal, donde literalmente aparece esta denominación en las reglas 11.3.f y 18.1.

Respecto a la «importancia relativa» que se atribuye a la inexistencia de un Inventario Contable, el Ayuntamiento de Zaragoza incurre en un error de interpretación ya que el hecho de denegar la opinión es precisamente debido a la gran importancia que tiene el inventario contable, y no al revés como se concluye en las alegaciones.

La importancia relativa es la magnitud o naturaleza de un error (incluyendo la omisión) en la información que, ya sea individualmente o en su conjunto, hace probable que el juicio de una persona razonable se hubiera visto influenciado o su decisión afectada como consecuencia de ese error u omisión».

II.1.2. Sobre la ausencia de reflejo presupuestaria de las operaciones de permuta

La Cámara de Cuentas, en ningún apartado del Informe, establece que las operaciones de permuta hayan de ser imputadas al presupuesto.

No procede por tanto la alegación, ni modificar el Informe.

II.1.3. Sobre las ampliaciones de capital mediante aportaciones no dinerarias

El origen de la limitación se fundamenta en que no hay un control de los movimientos del inmovilizado no financiero en el inventario contable, y por ende en el balance de situación. No en que no tengan ningún reflejo contable. No procede por tanto modificar el Informe.

II.2. LIMITACIÓN N.º 2

El Ayuntamiento de Zaragoza dedica una parte importante de las alegaciones a referirse a lo expuesto en el apartado del informe II.2.7, relativo al resultado de la prueba de circularización de acreedores: de 44 respuestas recibidas, 38 de ellas mostraban diferencias de saldos. Solicitada la conciliación a los servicios de contabilidad en el trascurso de los trabajos de auditoría, esta no se llevó a cabo.

En el Informe no se presupone que los saldos de los proveedores sean los correctos, ni que los motivos de la discrepancia de saldos sean adecuados o no, ni que existan causas que puedan justificar las diferencias contables entre la entidad pública y sus proveedores.

La prueba de auditoría pretende una explicación a una diferencia entre la entidad auditada y sus proveedores que, en caso de existir, tiene que ser solventada entre ellos.

Para la estimación de la alegación, el Ayuntamiento de Zaragoza debería haber aportado la conciliación que no se realizó en el desarrollo de los trabajos de auditoría. Esto no se ha producido, por lo que no procede modificar el informe.

II.3. LIMITACIÓN N.º 3

El propio Ayuntamiento de Zaragoza, reconoce en sus alegaciones que efectivamente no es hasta el año 2012 en que no se instauró el registro único de facturas, por lo que no procede modificar el informe.

Respecto de las partidas de cobros y pagos pendientes de aplicación, se realiza en el documento de alegaciones una exposición sobre el seguimiento y control de las mismas, y la transitoriedad de las mismas, pero sigue sin aportar documentación ni explicación alguna sobre el origen ni aplicación de estas partidas, por lo que no procede modificar el informe.

En lo referente al plan de disposición de fondos, el Ayuntamiento reconoce que no dispone de uno específico y que sigue lo establecido en el TRLHL.

II.4. LIMITACIÓN N.º 4

El Ayuntamiento de Zaragoza establece en su documento de alegaciones que las cuentas restringidas de recaudación no deben figurar en contabilidad.

Esta afirmación contradice lo establecido por la ICAL normal, que establece (tercera parte del plan general de contabilidad de las entidades locales, regulado en la ICAL normal) que serán contabilizadas en el activo del balance agrupadas en la partida 573, tal como:

573. Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación.

Saldo a favor de la entidad en cuentas restringidas de recaudación.

Figurará en el activo del Balance.

Su movimiento es el siguiente:

a) Se cargará, por las entradas de efectivo, con abono a las cuentas que hayan de servir de contrapartida según la naturaleza de la operación que da lugar al ingreso.

b) Se abonará, por los trasposos realizados, con cargo a la cuenta que corresponda de este mismo subgrupo.

De la misma forma se pronuncia el artículo 197 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, aprobado por RD Leg 2/2004, de 5 de marzo, que integra las cuentas restringidas de recaudación dentro de la tesorería municipal.

Todo lo anterior, se ha tratado como una limitación al alcance, ya que estas cuentas corrientes no fueron comunicadas a la Cámara de Cuentas por el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que no es posible saber si existen otras cuentas en otras entidades no circularizadas por no haber sido comunicadas.

Respecto de las restantes cuentas, el propio Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que no había realizado su contabilización por lo que no procede modificar el Informe.

II.5. LIMITACIÓN N.º 5

Sigue sin aportarse documentación ni explicación que acredite el origen y aplicación del saldo deudor de 1.952.328 euros, recogido en la cuenta 442-Deudores servicio de recaudación (saldo deudor no justificado), por lo que no procede modificar el Informe.

La documentación aportada en alegaciones se corresponde con una explicación del circuito por el cual el Ayuntamiento realiza el registro contable y un ejemplo de operación realizada en 2012.

III ALEGACIÓN SEGUNDA SOBRE LAS CONCLUSIONES 1 A 15 RELATIVAS A LA IMAGEN FIEL DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

III.1. CONCLUSIÓN GENERAL

El ente fiscalizado afirma que dar una opinión desfavorable sobre la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza es incurrir en desigualdad de trato, ya que la opinión de la Cámara de Cuentas sobre los informes de la Diputación Provincial de Teruel y sobre la Comunidad Autónoma de Aragón fue favorable con salvedades.

De seguir esta argumentación, estaría pretendiendo el Ayuntamiento de Zaragoza que todos los informes de fiscalización que emita la Cámara de Cuentas, deberían expresar una opinión favorable, independientemente de la importancia relativa de las limitaciones, ajustes e incumplimientos detectados en cada uno de los ejercicios y entes fiscalizados.

Adicionalmente, y como ya se ha expuesto en apartados anteriores, cabe recordar que es a la Cámara de Cuentas de Aragón, el Órgano al que el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye la función fiscalizadora de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, y no al ente fiscalizado, por lo que todas las consideraciones sobre si la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza representa la imagen fiel así como el cumplimiento de la legalidad vigente, le corresponde emitirlas a la Cámara de Cuentas.

III.2. CONCLUSIÓN N.º 1

El Ayuntamiento de Zaragoza argumenta que la normativa contable no establece nada sobre las inversiones destinadas al uso general. A este respecto, establece la ICAL normal en su segunda parte de definiciones y relaciones contables.

20. *Inversiones destinadas al uso general.*

200. *Terrenos y bienes naturales.*

201. *Infraestructuras y bienes destinados al uso general.*

202. *Bienes comunales.*

208. *Bienes del Patrimonio histórico, artístico y cultural.*

Inversiones en infraestructuras y bienes destinados a ser utilizados directamente por la generalidad de los ciudadanos.

Las cuentas de este subgrupo figurarán en el activo del Balance.

Su movimiento es el siguiente:

a) *Se cargarán, por el precio de adquisición o coste de producción, con abono, generalmente, a la cuenta 400 «Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente» o a la cuenta 780 «Trabajos realizados para inversiones destinadas al uso general».*

b) *Se abonarán, por el importe de las inversiones que hayan entrado en funcionamiento, con cargo a la cuenta 109 «Patrimonio entregado al uso general».*

Lo que supone que cuando estas inversiones entran en funcionamiento desaparecen del activo (abono en cuentas de activo) del Ayuntamiento de Zaragoza, computándose como un asiento negativo (cargo en cuentas de pasivo) en los fondos propios.

Resulta llamativo en las alegaciones el uso inadecuado que se hace de la expresión «importancia relativa», a la que se aplica el sentido vulgar de «sin importancia»; cuando, en términos contables, está haciendo referencia a la relevancia cualitativa o cuantitativa (que puede ser grande o pequeña) que tiene una información o actuación para la expresión de la imagen fiel. Precisamente en el texto que se cita del Informe del Tribunal de Cuentas, estamos ante una importancia relativa considerable, hasta tal punto que «No se citan las limitaciones relativas al inmovilizado y a los fondos propios que, por su importancia relativa, motivaron la denegación de la emisión de opinión», es decir una importancia relativa tan considerable que por ella se produjo la denegación de la emisión de opinión.

En este sentido el importe de las inversiones destinadas al uso general ascienden a 1.117 millones de euros, que sumados a los 621 millones del inmovilizado material, suponen un 87% del total del activo del Ayuntamiento de Zaragoza al 31 de diciembre de 2011, y 1,7 veces los derechos reconocidos netos en el ejercicio 2011.

III.3. CONCLUSIÓN N.º 2

III.3.1. Inversiones financieras

Si bien se concluye la alegación solicitando la eliminación del Informe de la conclusión en cuestión, establece claramente que acepta el criterio de la Cámara de Cuentas, por lo que no procede modificar el Informe.

La Regla de valoración dispone que se realicen las correcciones valorativas «cuando el precio de adquisición sea superior al importe que resulte de aplicar criterios valorativos racionales», pero no cuando sea inferior, lo que se debe sin duda a la aplicación del principio de prudencia en la valoración. Es decir no se contemplan las plusvalías, que, por tanto no compensan las minusvalías, como pretenden las alegaciones.

No es admisible la opinión recogida en las alegaciones de que sea insignificante la importancia en el sector local del resultado económico patrimonial y del valor del activo del balance de situación. Ambos son dos magnitudes relevantes exigidas en el PGCL

III.3.2. Promoción del Aeropuerto de Zaragoza

Todos los datos relativos a las aportaciones al capital de la Sociedad Promoción del Aeropuerto de Zaragoza S.A. han sido obtenidos de las cuentas anuales de la sociedad formuladas por el Consejo de Administración el 27 de marzo de 2012 y aprobadas por la Junta General de Socios el 16 de abril de 2012, ambos órganos con representación del Ayuntamiento de Zaragoza, donde se expresa literalmente lo siguiente:

Uno de los accionistas, pese a haber acudido a las ampliaciones de capital acordadas por la sociedad, suscribiendo el capital social que, en virtud de su porcentaje accionarial, le correspondía, no ha completado posteriormente los desembolsos comprometidos, adeudando en la fecha de formulación a la Sociedad la cantidad de 5.700.000 euros

Por lo que existe evidencia de la deuda del Ayuntamiento de Zaragoza para con la sociedad en cuestión, y no procede modificar el Informe.

III.3.3. Zaragoza Alta Velocidad

El Ayuntamiento de Zaragoza se equivoca al comparar la situación con el Informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, ya que en este último caso no está teniendo en cuenta la existencia de un grupo consolidado como es la Corporación Pública Empresarial de Aragón, que es donde se realizan los ajustes pertinentes sobre la situación económico patrimonial de la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad.

No procede aceptar la alegación, ya que se limita a señalar lo ocurrido en otros informes pero no aporta explicación ni documentación que soporte la no necesidad de dotar las provisiones planteadas por la Cámara de Cuentas.

III.4. CONCLUSIÓN N.º 3

La Cámara de Cuentas no afirma en ningún apartado del Informe que la enajenación de terrenos deba contabilizarse siguiendo el principio de caja. Argumenta el Ayuntamiento correctamente que el criterio que ha de regir es el devengo (de igual opinión es la Cámara de Cuentas), pero no establece cuando se produce el devengo, valga la redundancia, que según lo establecido en los principios contables públicos en su documento N.º debe ser cuando se realice la entrega de los terrenos tal como:

9.2.1. Venta

*Se configura la venta como la operación **de entrega** de un bien, a cambio de una contraprestación en dinero.*

La venta del inmovilizado provocará su baja en contabilidad, y en el inventario, por su valor neto contable. La diferencia entre el valor neto contable del bien enajenado y el precio recibido o por recibir, excluidos los intereses por aplazamiento, constituirá el resultado positivo o negativo de la venta.

A los efectos de aclaración huelga señalar que el negocio jurídico subyacente: enajenación de bienes patrimoniales ha de tener su efectivo reflejo contable. Reflejo contable en el que los principios de: registro, prudencia, devengo e imputación de la transacción evidencian la fundamentación.

Al respecto, el marco legal de referencia del negocio jurídico subyacente queda determinado por esta prioridad normativa: la legislación básica del Estado en materia local, legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas, la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas; en defecto de lo anterior por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos. Por último las Ordenanzas propias de cada entidad –recordar que tienen naturaleza reglamentaria–; y, supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos administrativo y civil.

La legislación de patrimonio no es otra que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas; y, la local: el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. El artículo 112 de dicho reglamento regula la enajenación de los bienes patrimoniales estableciendo que se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas de contratación local. A mayor abundamiento, el artículo 1.2.d) del citado reglamento reenvía al legislación estatal no básica como es el artículo 113 de la Ley de Patrimonio, cuya naturaleza es esa por la necesaria confrontación que se ha de hacer de la Disposición Final segunda de la norma de 2003. El artículo 113.1 de dicha norma establece lo que sigue:

Artículo 113. Formalización.

1. Los negocios jurídicos de adquisición o enajenación de bienes inmuebles y derechos reales se formalizarán en escritura pública. Los arrendamientos y demás negocios jurídicos de explotación de inmuebles, cuando sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad, deberán formalizarse en escritura pública, para poder ser inscritos. Los gastos generados por ello serán a costa de la parte que haya solicitado la citada formalización.

Recordar como el Código Civil regula en su Libro Tercero los diferentes modos de adquirir la propiedad. Estableciéndose en la proposición segunda del artículo 609 del Código Civil precisa como « ... la propiedad y los demás derechos sobre los bienes se adquieren y transmiten por la ley, por donación, por sucesión testada e intestada y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición.»

En el Código civil rige la teoría del título y el modo. La enajenación de bienes no es otro contrato que el de compraventa del artículo 1445 y siguientes del Código Civil. Al respecto, el artículo 1450 de dicho texto establece

como la perfección del contrato opera cuando ambas partes, comprador y vendedor convienen el objeto del contrato y el precio.

La venta se perfeccionará entre comprador y vendedor, y será obligatoria para ambos, si hubieren convenido en la cosa objeto del contrato, y en el precio, aunque ni la una ni el otro se hayan entregado.

El sinalagma obligacional básico es el que sigue:

El vendedor se obliga básicamente a la entrega de la cosa o traditio.

Art. 1462.

Se entenderá entregada la cosa vendida cuando se ponga en poder y posesión del comprador.

Cuando se haga la venta mediante escritura pública, el otorgamiento de ésta equivaldrá a la entrega de la cosa objeto del contrato, si de la misma escritura no resultare o se dedujere claramente lo contrario.

El comprador se obliga básicamente al pago del precio:

Art. 1500.

El comprador está obligado a pagar el precio de la cosa vendida en el tiempo y lugar fijado por el contrato.

Si no se hubieren fijado, deberá hacerse el pago en el tiempo y lugar en que se haga la entrega de la cosa vendida.

El negocio jurídico subyacente explicado ha de reflejarse contablemente.

Existen por tanto dos momentos en la vida del contrato el de la perfección, que se produce cuando el vendedor y el comprador convienen «en la cosa objeto del contrato y en el precio» y el de la consumación, producida cuando una y otro son entregados.

Es por ello que el ajuste propuesto, de anulación de las operaciones de reconocimiento de derechos por ventas de terrenos, es consecuencia de la falta de acreditación por parte del Ayuntamiento de la efectiva transmisión de los terrenos, lo que produciría la baja en contabilidad y en el inventario, tal y como resulta del registro contable de un derecho de cobro. Documentación acreditativa, que el Ayuntamiento de Zaragoza no ha aportado tampoco en la fase de alegaciones.

En la redacción del informe provisional, se expresa que «no se ha producido la efectiva transmisión de la propiedad de las mismas (no existe escritura de compraventa)».

La mención a la escritura de compraventa es debida a que en los pliegos de cláusulas administrativas elaborados por el propio Ayuntamiento de Zaragoza para la venta de los terrenos (bajo el principio de libertad de pactos, que proclama el artículo 1278 del Código Civil) , se condiciona la transmisión efectiva de la propiedad de las parcelas al otorgamiento de la escritura pública y pago del precio de la enajenación. Sobre este particular se ha evidenciado que no se ha cumplido ninguno de los dos condicionantes, para las operaciones de enajenación de terrenos por 47.224.750 euros, reflejados como pendientes de pago al 31 de diciembre de 2011 y objeto de la presente alegación, ya que:

- a) No existe escritura de compraventa (no se han puesto a disposición de la Cámara de Cuentas copias).
- b) A la fecha de emisión del presente informe (ejercicio 2014) sigue sin cobrarse importe alguno.

De todo lo anterior, no cabe llegar a otra conclusión, que el devengo de los derechos de cobro por la enajenación de terrenos, no puede realizarse en el momento de la adjudicación, sino cuando se produzca la entrega de los mismos (en este sentido se expresa literalmente el código civil y la normativa contable), por lo que no procede modificar el Informe.

III.5. CONCLUSIÓN N.º 4

El Ayuntamiento reconoce los planteamientos expresados por la Cámara de Cuentas en el Informe provisional sobre los saldos deudores por aplazamientos y fraccionamientos, por lo que no procede modificar el Informe.

Respecto a la importancia relativa nos remitimos a lo ya expresado anteriormente.

III. CONCLUSIÓN N.º 5

La ICAL normal regula las Provisiones para Insolvencias en la Regla 60. En concreto en la Regla 60.3 tiene la siguiente literalidad

«La entidad local deberá establecer los criterios para determinar la cuantía de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente.»

La disposición reglamentaria no es otra que el artículo 103 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril
Art. 103.

1. El remanente de Tesorería se cuantificará de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores, deducidos los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación (art. 172.2, LRHL).

2. La determinación de la cuantía de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación podrá realizarse bien de forma individualizada, bien mediante la fijación de un porcentaje a tanto alzado.

3. Para determinar los derechos de difícil o imposible recaudación se deberán 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 período voluntario como en vía ejecutiva y demás criterios de valoración que de forma ponderada se establezcan por la Entidad local.

4. En cualquier caso, la consideración de un derecho como de difícil o imposible recaudación no implicará su anulación ni producirá su baja en cuentas.

Por tanto, el artículo 103.3 lo que establece es que se han de tener en cuenta respecto de las deudas todos y cada uno de estos aspectos : la antigüedad de los débitos, el importe de los mismos, la naturaleza o el tipo de recurso, porcentaje de recaudación y demás criterios todos ellos de forma ponderada. Por tanto, la norma remite a un conjunto o cesta de aspectos ,cuyo peso o influencia ha de ser ponderada. Criterios varios y ponderación que no consta en el criterio utilizado por el ente fiscalizado.

La Cámara de Cuentas ha realizado una cuantificación rigurosa y exacta al realizar un análisis a posteriori con los datos procedentes de la Cuenta General cerrada del ejercicio 2012 presentada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

— El primer paso del estudio ha consistido en excluir el impacto de los derechos pendientes de cobro por la enajenación de inversiones reales (han sido objeto de un análisis individualizado), evitando así duplicidades en las conclusiones. Es por ello que del total de los derechos pendientes de cobro de naturaleza presupuestaria existentes a 31 de diciembre de 2011 y que ascendían a 194.065.176 euros, se han descontado los derechos pendientes de cobro por la enajenación de inversiones reales (51.199.103 euros), resultando unos derechos pendientes de cobro de 142.866.073 euros al 31 de diciembre de 2011, sobre los que se ha calculado la provisión por insolvencias.

— En segundo lugar, de estos 142.866.073 euros, se ha comprobado por la Cámara de Cuentas que durante todo el ejercicio 2012 el Ayuntamiento ha cobrado 41.576.291 euros. Resulta indiscutible por tanto que, de los 142.866.073 euros pendientes de cobro al 31 de diciembre de 2011, durante todo el ejercicio 2012, no se han cobrado 101.289.783 euros, de los que a mayores se han anulado 7.045.415 euros (es decir el Ayuntamiento de Zaragoza los ha dado de baja definitivamente de la contabilidad al reconocerlos como incobrables).

La dotación de la provisión para insolvencias es determinante en el cálculo del Remanente de Tesorería al minorar los derechos pendientes de cobro. De no realizarse este ajuste previsto en la normativa, se estarían incluyendo derechos ficticios que permitirían financiar gastos al amparo de una falsa situación de liquidez, lo que llevaría, de persistir esta situación en el medio plazo, a una posición financiera insostenible, o en el caso de un Remanente negativo a no adoptar las debidas medidas de saneamiento financiero.

Es una estimación prudente, la que llevó a la Cámara de Cuentas, y a la vista de los hechos posteriores, a cifrar el saldo de dudoso cobro en 101.289.783 euros, (94.244.368 euros + 7.045.415 euros), dado que la infravaloración de la provisión hace incurrir al Ayuntamiento en una ilusión recaudatoria, cuantificando más recursos de los que efectivamente se van a convertir en liquidez a corto plazo.

Siendo consciente la Cámara de Cuentas de que el Ayuntamiento no dispone como indica en sus alegaciones de una «bola de cristal», lo que se ha querido poner de manifiesto en el informe es que el criterio adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza se aleja de una estimación prudente, siendo claramente insuficiente, como así lo refleja el hecho de que esta situación ya se venía dando en los ejercicios anteriores. Como hechos posteriores al periodo de fiscalización (ejercicio 2011), se constata que durante el ejercicio siguiente 2012 se realizaron anulaciones por importe de 7.045.415 euros y cobros por importe de 41.576.291 euros, tal como:

Saldo a 31 de diciembre de 2011	Anulaciones	Cobros	Saldo a 31 de diciembre de 2012
142.866.073	7.045.415	41.576.290	94.244.368

La dotación a la provisión por insolvencias no supone que indefectiblemente no se vayan a cobrar los derechos en cuestión sino que existen dudas razonables sobre la cobrabilidad de los mismos; por aplicación del principio de prudencia, las reglas contables exigen que, en virtud de esas dudas, se dote la correspondiente dotación por insolvencias por los deudores de dudoso cobro; la mismas reglas contables admiten que el importe de la dotación se realice bien analizando una a una cada una de las deudas o bien globalmente consideradas.

Como alega el Ayuntamiento, al cierre de la Cuenta del período 2011 no era conocido el importe de lo que iba a quedar pendiente de cobro a 31 de diciembre del año siguiente (94.244.368 euros), de manera que no puede exigirse que se hubiera provisionado como de dudoso cobro tal importe. Pero sí podían y debieron ser utilizados criterios de provisión de dudoso cobro basándose en hechos y datos ciertos conocidos, que permitían cuantificar el riesgo de cobro, como los que se exponen a continuación.

Al respecto, la Cámara de Cuentas considera que pudo cuantificarse el riesgo de dudoso cobro atendiendo a la secuencia histórica conocida de años anteriores. El método se desarrolla siguiendo los siguientes pasos:

1. Determinación de los importes pendientes de cobro (saldos de la cuenta Deudores presupuestarios) a 31 de diciembre de cada uno de los cinco ejercicios anteriores (2006 a 2010)

2. De dichos importes se deducen los que corresponden a enajenación de inversiones reales (por haber sido ya considerados en el apartado II.2.3.1.A de este Informe) y los provenientes de los capítulos IV y VII del presupuesto (por ser, en su inmensa mayoría, transferencias debidas por entes públicos, que se considera no tienen riesgo de impago, aunque sí de morosidad)

3. La diferencia entre los importes de los dos apartados anteriores nos da el importe base para el cálculo de las deudas con riesgo de dudoso cobro

4. A lo largo del año siguiente (ejercicio n+1) se van realizando cobros y a final de ese año n+1 queda un saldo de deuda no cobrada

5. Cálculo del porcentaje que la deuda no cobrada a 31 de diciembre de los años n+1 representa frente al saldo de la misma a 31 de diciembre de los años n

6. Aplicando el porcentaje anterior al importe base de las deudas con riesgo de dudoso cobro calculado en el punto 3 anterior, se obtiene el importe de la provisión por insolvencias que se ha de tener en cuenta a 31 de diciembre de 2011.

Lo que queda cuantificado en el cuadro siguiente:

Ejercicio n	Pte cobro al 31 de diciembre del ejercicio n	Pte cobro por enajenación inversiones reales y transferencias	Pte cobro al 31 de diciembre del ejercicio n excluidas enajenaciones inversiones reales y transferencias	Cobros en el ejercicio n+1	Pte de cobro no recaudado un año más tarde (durante n+1)	% no recaudado
2006	82.237.082	-	82.237.082	28.642.656	53.594.426	65,17%
2007	101.271.412	15.610.262	85.661.150	36.576.906	49.084.244	57,30%
2008	114.458.654	19.782.530	94.676.124	36.456.584	58.219.540	61,49%
2009	245.045.009	130.137.934	114.907.075	41.569.901	73.337.174	63,82%
2010	221.896.001	96.278.751	125.617.250	39.751.200	85.866.051	68,36%
Total	764.908.158	261.809.477	503.098.681	182.997.247	320.101.434	63,63%

Finalmente, aplicando el porcentaje resultante (63,63 %) sobre el saldo de deuda no cobrada a 31/12/2011 (137.262.860 euros), se obtiene el importe de la dotación por insolvencias que aplicar (87.340.358 euros). Frente a los 23.288.860 euros que aplicó el Ayuntamiento, supone un incremento de 64.051.498 euros, que debe ser tenido en cuenta para el cálculo del resultado económico patrimonial (apartado II.3).

En atención a lo expuesto, se modifica el Informe pero no se estima la Alegación.

III.7. CONCLUSIÓN N.º 6

Nos remitimos al tratamiento dado en la limitación al alcance número 4.

III.8. CONCLUSIÓN N.º 7

1. Respecto del saldo ajustado de la cuenta 411 «acreedores por gastos devengados», no existe error alguno, ya que no se ha ajustado todo el saldo de la misma que asciende a 31.579.545 euros, sino 8.411.668 euros por el componente C2 de la UTEDEZA .

2. Con relación a las facturas que componen el saldo de la cuenta 413, más allá de la denominación que ha sido corregida, sustituyendo el término «obligaciones» por «operaciones», ninguna de las alegaciones discute que el importe ajustado se corresponda con obligaciones por adquisición de bienes, servicios y obras devengadas en el ejercicio 2011 o anteriores, por lo que deberían haber sido imputadas al presupuesto del ejercicio correspondiente. Se exponen meras explicaciones que no contradicen las conclusiones manifestadas en el informe.

3. Respecto al comentario de que se ha realizado una consideración incompleta por parte de la Cámara al no haber comprobado los gastos de ejercicios 2010 y anteriores, que fueron atendidos con créditos presupuestarios del ejercicio 2011, hemos de remitirnos al apartado II.4.3.2. y II.4.3.3. del informe, donde se cuantifican estos importes en 62.213.524 y 10.511.545 euros correspondientes a gastos en bienes corrientes e inversiones reales respectivamente.

4. Al respecto de la importancia relativa, en que el Ayuntamiento de Zaragoza establece que un 2,6% de las obligaciones reconocidas no es significativo, se puede poner como ejemplo que la normas de auditoría de la IGAE (centro directivo de la contabilidad local) sobre importancia relativa establecen que el auditor a efectos de exponer su opinión en el informe de auditoría, para determinar si los errores son o no significativos, comparará los mismos con el umbral del 0,55% sobre las obligaciones reconocidas. De ello puede entenderse fácilmente que, solo en el caso que nos ocupa, los errores están superando en casi cinco veces los límites establecidos por la IGAE como errores admisibles.

La alegación, al no discutir que el importe ajustado se corresponda con obligaciones por adquisición de bienes, servicios y obras devengas en el ejercicio 2011 o anteriores, reconoce que deberían haber sido imputadas al presupuesto del ejercicio correspondiente. Ello evidencia la conculcación de los artículos 163 y 172.2 del TRLHL a los efectos de los principios de especialidad y vinculación del crédito con la consecuencia del artículo 173.5

Artículo 163. Ámbito temporal.

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven ; y b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.

Artículo 172. Especialidad y limitación de los créditos.

2. Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengán establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa.

Artículo 173. Exigibilidad de las obligaciones, prerrogativas y limitación de los compromisos de gasto

5. No podrán 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.

III.9. CONCLUSIÓN N.º 8

Nos remitimos a lo manifestado en la contestación a la limitación al alcance número 2.

III.10. CONCLUSIÓN N.º 9

III.10.1. Componente C1

No se puede valorar dicha documentación aportada ya que el Ayuntamiento tan sólo adjunta fotocopia de balances aportados por UTEDEZA correspondientes a 31 de diciembre de 1996, 1997, 2011, 2012 y 2013 y alguna hoja suelta de lo que parece ser la Memoria de algún ejercicio. No se han aportado las cuentas en su integridad, las cuentas anuales constituidas por el Balance, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, la Memoria, el Estado de Flujos de Efectivo y el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto forman una unidad. Tampoco se acompaña informe de auditoría de dichas cuentas.

No obstante lo anterior, en dichos balances constan como parte integrante del Activo los derechos de cobro derivados del acuerdo concesional que UTEDEZA había transmitido mediante escritura pública de fecha 31/7/1997 en cuya estipulación Segunda se hace constar que UTEDEZA cede y transmite con carácter incondicional e irrevocable a las entidades de crédito la propiedad de dichos derechos de cobro.

No existe confusión alguna por parte de la Cámara de Cuentas, ya que el Ayuntamiento no es un mero garante del citado préstamo sino que se convierte en deudor principal frente a las entidades financieras a las que UTEDEZA transmite los derechos de cobro que ostenta frente al Ayuntamiento de Zaragoza según consta en los términos de la escritura pública otorgada ante el notario de Zaragoza con el N.º 3.042 de su Protocolo en fecha 31 de julio de 1997 de PRÉSTAMO CON CESIÓN DE DERECHO DE COBRO frente al Ayuntamiento de Zaragoza.

III.10.2. Componente C2

Respecto del componente C2, se argumenta por el Ayuntamiento de Zaragoza que la Cámara de Cuentas ignora los acuerdos existentes sobre los aplazamientos de pago firmados con la UTEDEZA, motivo por el cual aparecen registrados como acreedores por gastos devengados los devengos mensuales de todo el ejercicio 2011 del canon C2, y que ascienden a 8.411.668 euros. El aplazamiento de pago en cuestión se recoge en el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza del 28 de marzo de 2011.

Sobre este particular, hay que remitirse a la Ley 15/2010, de 15 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 (vigente desde el 7 de julio de 2010), que suprime la posibilidad de pacto entre las partes, para alargar los plazos de pago, siendo nulos y entendiéndose por no puestos los pactos de este tenor.

El hecho de que se firmen pactos contrarios a prohibiciones taxativas de la Ley, y adicionalmente se incluyan como justificación de alegaciones, hace conveniente modificar el informe provisional para clarificar la situación, ya que supone una gran debilidad de los sistemas de control interno de la corporación, que deberían haber advertido de la situación irregular que se estaba realizando.

III.11. CONCLUSIÓN N.º 10

El Ayuntamiento alega que en el ejercicio 2011 hizo efectivo el cumplimiento de todas sus obligaciones de pago con la Seguridad Social, contabilizando los gastos correspondientes a las entregas mensuales a cuenta en los momentos que fueron dictados los actos de reconocimiento y liquidación de las obligaciones. A fecha 30 de diciembre reconoció una obligación a cuenta del pago de la cuota del mes de diciembre de 2011, por importe de 2.343.113 euros, cantidad equivalente al sobrante disponible en la aplicación presupuestaria.

A este respecto, cabe distinguir entre el devengo y el pago del gasto en concepto de cuota de la seguridad social a cargo del empleador (cuota patronal) del mes de diciembre de 2011. El principio contable de devengo del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local regula que la imputación temporal de gastos e ingresos debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquéllos.

El documento 3 «obligaciones y gastos» de los principios contables públicos establece que las cuotas patronales derivadas de los regímenes de la Seguridad Social se contabilizarán como gasto cuando se dicte el acto de reconocimiento y liquidación de la correspondiente obligación, llevándose a cabo la liquidación de las cuotas por mensualidades vencidas e ingresándose su importe dentro del mes siguiente al de su devengo.

El artículo 56 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio de 2004, establece que el pago de las cuotas de la Seguridad Social y los recursos que se recauden conjuntamente con ellas se efectuará dentro del mes siguiente al que corresponda su devengo.

En base a lo expuesto, el gasto por la cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011 debería haberse contabilizado en la fecha de su devengo, esto es, en diciembre de 2011, independientemente del plazo previsto en la normativa para su pago.

En cuanto a que la previsión del importe de la entrega a cuenta del mes de diciembre de 2011 se conoce el 12 de enero de 2012, el Ayuntamiento podría haber contabilizado la obligación en base a la información obrante en ese momento, esto es, la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social de 13 de enero de 2011, dado que, dicho importe es una previsión que finalizado el ejercicio se regulariza. Dicho criterio fue aplicado por el Ayuntamiento en el ejercicio 2010 a los efectos de contabilizar, con fecha 31 de diciembre de 2010, el gasto en concepto de cuota de seguridad social a cargo del empleador de diciembre de 2010.

Por otra parte, tal y como indica el Ayuntamiento, con fecha 30 de diciembre de 2011 registró el reconocimiento de una obligación económica para atender el pago a cuenta del mes de diciembre 2011, por importe de 2.343.113 euros, cantidad equivalente al sobrante disponible en la aplicación presupuestaria, por lo que en dicha fecha la aplicación presupuestaria no disponía de crédito suficiente por el importe de la previsión citada en el apartado anterior.

III.12. CONCLUSIÓN N.º 11

III.12.1. En cuanto a la contabilización de las obras del Corredor Verde

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que no ha realizado apunte contable alguno, lo evidencia del incumplimiento del principio de registro, por lo que no procede modificar el Informe.

III.12.2. En cuanto a la modificación contractual

Tal como se reconoce en la Circular 1/2011 de la Abogacía del Estado, en relación con el Derecho de la Unión Europea, no existe en la Directiva 2004/18/CE, un precepto o conjunto de preceptos que discipline la modificación de los contratos. «...*En realidad, el régimen jurídico de modificación de los contratos es del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con fundamento en los principios estructurales del Tratado, elaborándose progresivamente por dicho Tribunal a partir de la Sentencia Succhi di Frutta de 29 de abril de 2004...*».

El Considerando 2 de la Directiva de 2004 señala como los principios igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia, denominados principios generales de la contratación pública tienen un carácter transversal, por lo que no sólo deben ser tenidos en cuenta en la fase de licitación y adjudicación del contrato, sino en todas las fases del mismo. El art. 2 de la Directiva 2004/18/CE, textualmente señala que: «...*los poderes adjudicadores deben dar a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrar con transparencia tanto en la fase anterior a la adjudicación del contrato como a su ejecución...*».

En el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón 23/2011 de 12 de septiembre expresamente señala que: «...a juicio de esta Junta Consultiva, la conclusión de que la normativa aplicable al eventual modificación de un contrato debe ser la vigente cuando se celebró el mismo, no impide que dicha normativa pueda y deba ser interpretada necesariamente en coherencia con la Directiva 2004/18/CE —en relación al principio de igualdad de trato recogido en el artículo 31.4 de la misma— y tal y como ha interpretado el TJCE en Sentencia de 29 de abril de 2004 (Succhi di frutta), en la que se concluye que los poderes adjudicadores deben dar a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, y obrar con transparencia tanto en la fase anterior a la adjudicación del contrato como a su ejecución...».

No obstante y pese a estar soportado en la Directiva el requisito de la transparencia, se considera que conviene aclarar las conclusiones a los casos concretos detectados por lo que se propone la modificación de la redacción tal como:

Redacción antigua

Asimismo, de la ejecución de estas obras, se ha puesto de manifiesto la existencia de modificaciones de los contratos originales que deberían haber supuesto la tramitación de un nuevo expediente, con la puesta en conocimiento a todos los licitadores en aras de garantizar la transparencia y la publicidad, y para que los antiguos licitadores pudieran tomar las acciones oportunas, al haberse cambiado de forma significativa las condiciones previstas en el proyecto original.

Redacción nueva

— La inexecución de una parte del contrato significativa y de objeto separable al del resto de las obras de urbanización del corredor (el capítulo de la separata del proyecto correspondiente a la adecuación del espacio interior túnel de Soldevilla cuyo precio de ejecución por contrata ascendía a 1.319.864 euros sin IVA) sin haberse tramitado el correspondiente expediente administrativo de modificación y sin haberse minorado el precio del contrato, que se ha liquidado con un incremento del precio original del 9 % (822.357 euros sin IVA) pese a no haberse ejecutado las obras previstas en el túnel mencionado. Sin considerar esta partida no ejecutada, la desviación del precio del contrato en las partidas realmente realizadas del proyecto inicial ascendió a 1.651.111 euros sin IVA, lo que representa un incremento del 20% del precio original.

— La existencia de nuevas unidades de obra, sin que el Ayuntamiento haya tramitado un modifico conforme a la Ley de Contratos.

Por lo expuesto se modifica el Informe con la redacción indicada.

III.12.3. En cuanto a la cuantificación de los derechos pendientes de cobro

No supone modificación alguna al informe, ya que se limita a señalar el resultado de la liquidación con la Junta de Compensación, pero sin aportar documentación acreditativa alguna.

III.13. CONCLUSIÓN N.º 12

Sobre la infraestructura del Tranvía, se ha modificado la redacción del Informe en: forma, fondo y conclusiones.

Todas las cuestiones alegadas por el Ayuntamiento de Zaragoza encuentran respuesta en la redacción del Informe definitivo.

III.14. CONCLUSIÓN N.º 13

Del análisis de las propias alegaciones, se concluye que se ha obtenido evidencia de la existencia de un pago, por parte de la UTE al Ayuntamiento de Zaragoza, por importe de 4.239.421 euros, mediante cheque bancario de 26 de marzo de 2010. Así mismo consta un pago del Ayuntamiento de Zaragoza a la UTE por importe de 4.239.421 euros, realizado el día 21 de marzo de 2011. Al respecto se varía el contenido del Informe

En estas operaciones se detectan las siguientes incidencias en cuanto al pago del IVA repercutido entre las partes:

— La UTE pagó al Ayuntamiento de Zaragoza 4.239.421 euros en vez del importe del IVA repercutido en factura de 4.290.143 euros, quedando pendiente de pago a 31 de diciembre de 2011 un importe de 50.722 euros.

— El Ayuntamiento de Zaragoza pagó a la UTE el importe de 4.239.421 euros de IVA repercutido con un retraso de un año, incumpliendo el plazo máximo de sesenta días marcado por el art. 200.4 de la LCSP; a su vez, las partes habían pactado un plazo de pago de cinco meses, en contra de lo dispuesto en el citado art. 200.4 de la LCSP, que tampoco fue respetado.

— El Ayuntamiento de Zaragoza en documento fechado el 19 de marzo de 2010, firmado por el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen interior, asume un pago de 110.000 euros, para resarcir a la UTE, por unos gastos asociados a esta operación que no resultan justificados. En opinión de la Cámara de Cuentas el pago al Ayuntamiento de Zaragoza de un IVA repercutido, no da lugar a ningún resarcimiento

Se modifica el Informe con la redacción expuesta.

III.15. CONCLUSIÓN N.º 14

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta la conclusión por lo que no procede realizar modificación alguna al Informe.

III.16. CONCLUSIÓN N.º 15

El Ayuntamiento alega que contabilizó la operación de préstamo como una operación de tesorería, motivo por el que no registró el ingreso en el presupuesto del ejercicio 2011. A este respecto hay que recordar que la operaciones de tesorería son operaciones de crédito a corto plazo realizadas para cubrir necesidades transitorias de tesorería y que en virtud del apartado tres del artículo 14 del Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo vigente en el ejercicio 2011: «Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año».

Lo que pone de manifiesto que un préstamo con vencimiento a tres años, debe ser tratado como tal y no como una operación transitoria de tesorería. Respecto a su impacto en el resultado presupuestario y remanente de tesorería, analizamos el mismo en sus oportunos epígrafes.

IV. ALEGACIÓN TERCERA SOBRE LAS CONCLUSIONES 16 A 19 RELATIVAS AL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL

IV.1. CONCLUSIÓN N.º 16

El Ayuntamiento de Zaragoza afirma haber remitido la información, si bien no aporta justificante alguno al respecto. No puede ser admitida la alegación ya que dicha información no ha sido recibida.

IV.2. CONCLUSIÓN N.º 17

El propio Ayuntamiento de Zaragoza, reconoce en sus alegaciones que a la fecha actual ya no los califica como contratos administrativos especiales sino como contratos de servicios.

No procede modificar el Informe.

IV. CONCLUSIÓN N.º 18

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

IV. CONCLUSIÓN N.º 19

Nos remitimos a las alegaciones concretas para cada contrato contestadas en la alegación novena correspondiente al área de contratación.

Del análisis de las alegaciones se han realizado determinadas modificaciones al Informe provisional.

V. ALEGACIÓN CUARTA SOBRE LAS CONCLUSIONES 20 A 26 RELATIVAS A LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

V.1. CONCLUSIÓN N.º 20

El Ayuntamiento indica que no ha dado cumplimiento a la elaboración de un plan estratégico de subvenciones pero que dispone de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza. Afirma que un «plan estratégico no es un documento científico mientras que la Ordenanza General Municipal de Subvenciones es un documento jurídico, y que, sorprendentemente, en ningún momento se menciona en el informe de fiscalización de esa Cámara». También indica que las Bases de Ejecución del Presupuesto contiene un apartado relativo a transferencias y subvenciones. Por último, hace constar que, con fecha 11 de abril de 2014, se aprobó la elaboración en el plazo de tres meses de un proyecto de Plan Estratégico Municipal de Subvenciones.

A este respecto nos remitimos a la legislación vigente que establece:

El capítulo 2.º del Título Preliminar de la Ley General de Subvenciones contiene los principios generales que rigen la actividad subvencional desde el establecimiento de las subvenciones hasta la gestión y aplicación de los fondos públicos.

El apartado primero del artículo 8 LGS establece «los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo deberán 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, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria»

El apartado tercero del citado artículo 8 de la LGS regula que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia, que debe presidir la gestión de las subvenciones.

La Disposición adicional decimotercera de la LGS prevé «los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta Ley, siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado»

La sentencia de 26 de junio de 2012 del Tribunal Supremo, considera que, a tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 del artículo 8. Dicha sentencia anula el acuerdo de aprobación de unas bases reguladoras para la concesión de subvenciones por infracción del citado artículo 8.1.

Las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza no se sustentan en un plan estratégico, incumpliendo el citado artículo 8 de la LGS, constituyendo legislación básica del Estado, al dictarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13º, 14º y 18º de la Constitución según dispone la Disposición Final Primera de la citada Ley.

En cuanto a la no mención en el Informe provisional de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones, todas las incidencias puestas de manifiesto en el informe hacen referencia al articulado de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones (OGS) que incumplen.

No se admite la alegación, ya que no desvirtúa el contenido del Informe.

V.2. CONCLUSIÓN N.º 21

El Ayuntamiento de Zaragoza, reconoce la deficiencia puesta de manifiesto en la conclusión por lo que no procede modificar el Informe.

V.3. CONCLUSIÓN N.º 22

V.3.1. Conclusión 22 a)

Los porcentajes de subvenciones concedidas en régimen de concurrencia y de concesión directa se indican en la conclusión número 22 que hace referencia a las principales deficiencias detectadas en las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento, por lo que tales porcentajes se refieren únicamente al Ayuntamiento y no a éste y sus entidades dependientes, tal y como alega el Ayuntamiento.

El artículo 22 de la LGS establece que existen dos procedimientos para la concesión de subvenciones: el de concurrencia competitiva y el de concesión directa.

El procedimiento de concurrencia competitiva se caracteriza por comparar las solicitudes presentadas y conceder la subvención a las que obtengan una mayor puntuación mediante la aplicación de los criterios de concesión, mientras que en el procedimiento de concesión directa la subvención se atribuye a los beneficiarios sin comparación ente los mismos y sin que sea preciso aplicar criterios ni alcanzar una puntuación determinada.

El apartado segundo del artículo 22 de la LGS regula que pueden concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- Subvenciones de concesión directa previstas nominativamente en el presupuesto, que exigen que en el estado de gastos del presupuesto aparezca el beneficiario y la dotación presupuestaria.
- Subvenciones cuya concesión resulta impuesta a la Administración por una norma con rango legal.
- Subvenciones de concesión directa en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. De forma que, además de los supuestos citados expresamente en los apartados a) y b), puede haber otras causas en las que hay que justificar que concurren razones que dificulten la convocatoria pública de subvenciones.

El artículo 8 de la LGS el principio de concurrencia es uno de los que rigen el otorgamiento de subvenciones, en consecuencia, sólo en aquellos supuestos expresamente exceptuados por Ley podrán otorgarse subvenciones sin aplicar concurrencia.

El artículo 22.1 de la LGS y artículo 55.1 del RGLGS configuran como procedimiento ordinario de concesión de subvenciones el régimen de concurrencia competitiva y, por tanto, el procedimiento de concesión directa es, por oposición, excepcional.

En definitiva, el carácter excepcional se aplica a todos los supuestos permitidos por la Ley para la concesión directa y no únicamente al apartado c) del artículo 22.2 LGS, tal y como alega el Ayuntamiento.

No procede modificar el Informe.

V.3.2. Conclusión 22 b)

Sobre la singularidad de los beneficiarios para no aplicar el procedimiento de concurrencia competitiva en la concesión de las subvenciones.

El Ayuntamiento alega que las subvenciones de carácter excepcional son las definidas en el artículo 22.2.c) de la LGS, en el que establece que podrán concederse de forma directa, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, y que las subvenciones previstas nominativamente en el presupuesto no pueden ser consideradas de carácter excepcional.

También alega que en las subvenciones nominativas se entiende implícita la singularidad de los beneficiarios para la no concurrencia, habida cuenta de que se trata de subvenciones previstas nominativamente en el Presupuesto General del Ayuntamiento, y que en los expedientes número 12 (Confederación empresarios de Zaragoza), 13 (Unión General de Trabajadores), 14 (Comisiones Obreras), 15 (Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza), 18 (Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales) y 19 (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos) se acredita la singularidad en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza para el periodo 2008-2009, suscrito con dichas entidades el 9 de junio de 2008, y en el expediente N.º 17 (Cámara de Comercio) se acredita en el convenio.

A tenor del artículo 8 de la LGS, el principio de concurrencia es uno de los que rigen el otorgamiento de subvenciones. En consecuencia sólo en aquellos supuestos expresamente exceptuados por Ley podrán otorgarse subvenciones sin aplicar concurrencia. Asimismo el artículo 22.1 de la LGS y artículo del 55.1 RGLGS configuran como procedimiento ordinario de concesión de subvenciones el régimen de concurrencia competitiva y, por tanto, el procedimiento de concesión directa es, por oposición, excepcional.

En definitiva, el carácter excepcional se aplica a todos los supuestos permitidos por la Ley para la concesión directa y no únicamente al apartado c) del artículo 22.2 de la LGS, tal y como alega el Ayuntamiento.

En base al artículo 8 de la LGS la gestión de subvenciones debe realizarse de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. De forma que, aun cuando la Ley excepciona de la libre concurrencia a las subvenciones nominativas, en ningún caso deben ser discriminatorias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio, declara que no toda diferenciación de régimen jurídico es discriminatoria, sino que para que esto se produzca es necesario que no exista una justificación objetiva y razonable, debiendo apreciarse la falta de justificación poniéndola en relación con la finalidad y efectos de la medida, debiendo valorarse si existe una relación razonable entre los medios empleados y los fines perseguidos.

Respecto a las situaciones de singularidad el Tribunal resume su doctrina en la sentencia 158/1993 «De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin»

En el Ayuntamiento de Zaragoza concurren dos circunstancias: por una parte, en el ejercicio 2011 se concedieron el 45% de las subvenciones de forma directa y, dentro de éstas el 93% por figurar previstas nominativamente en el presupuesto, siendo que la concesión directa es un procedimiento excepcional; y, por otra, carece de un plan estratégico de subvenciones en el que se identifiquen los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.

No se discute la legalidad de la concesión directa de subvenciones por figurar previstas nominativamente en los presupuestos, pero ello no es óbice para que deba quedar acreditado, que existe una justificación objetiva para la concesión directa basada en la singularidad de la situación de tal manera que no existan otras entidades en la misma situación que las harían merecedoras de las ayudas.

Dado que la justificación de la singularidad difícilmente pueda inferirse de la rúbrica del crédito presupuestario resulta necesario que se acredite bien en la documentación integrante del presupuesto municipal (bases de ejecución del presupuesto, memoria explicativa del presupuesto...) o, bien en el expediente de concesión de la subvención.

En relación a los expedientes citados por el Ayuntamiento se indica que de la documentación obrante en los mismos se deduce el objeto de las actividades a realizar pero no se acredita suficientemente la singularidad de los

beneficiarios. Además, tal y como se indica en la alegación N.º 10 punto 31 y punto 66, en los expedientes número 12, 13, 14, 15, 18 y 19 no se cumplen los requisitos tasados en el artículo 65.1 del RLGs para considerar que las subvenciones estén previstas nominativamente en los presupuestos a los efectos de lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la LGS para su concesión directa.

No procede modificar el Informe.

V.3.3. Conclusión 22 c)

Se modifica el Informe para matizar que el porcentaje del 67% de las subvenciones concedidas de forma directa por el Ayuntamiento se refiere a los expedientes analizados en la muestra no al total de subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.

V.3.4. Conclusión 22 d)

El Ayuntamiento alega que la «prestación del servicio» a que se refiere el Informe no lo es con carácter específico para el Ayuntamiento de Zaragoza –donante de la subvención- sino para el desarrollo de sus actividades en la ciudad con un claro objetivo de carácter social.

Afirma que los expedientes N.º 6 y N.º 7 corresponden a beneficiarios que son entidades de inserción laboral, cuyo objeto principal de la subvención es la promoción de los trabajadores, teniendo accesorio la prestación que realizan. Indica que en estos casos el contrato que se les hace es el instrumento para conseguir la integración social y la normalización de las personas que prestan sus servicios. Respecto al expediente N.º 10 alega que Cruz Roja Española es una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público.

Contestación de la Cámara de Cuentas

El artículo 2 LGS regula el concepto de subvención en los siguientes términos: *«Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»

La disposición dineraria efectuada por el Ayuntamiento no cumple el requisito del apartado a) del artículo 2.1 LGS *«que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios»*, ni el apartado c) del citado artículo 2.1 de la LGS, dado que el objeto de la actividad del Ayuntamiento no es el fomento sino la prestación.

El negocio jurídico no es una subvención sino que entra dentro del giro o tráfico administrativo de materias en las que es competente el Ayuntamiento de Zaragoza, al que corresponde la titularidad de los resultados obtenidos.

De lo que se concluye que el Ayuntamiento debería haber instrumentado el negocio jurídico como un contrato administrativo y no como una subvención.

En cuanto a la alegación de que los beneficiarios de los expedientes N.º 6 y N.º 7 son entidades de inserción laboral, se indica que el Ayuntamiento podría hacer uso del apartado dos de la disposición adicional sexta del TRLCSP, *«contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro»*, que permite que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se establezca la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por aquellas empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

Respecto a lo alegado en el expediente N.º 10, igualmente se indica que el Ayuntamiento podría hacer uso del apartado tres de la citada disposición adicional sexta del TRLCSP, que en la misma forma y condiciones indicadas, permite establecer preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.

No procede modificar el Informe.

V.3.5. Conclusión 22 e)

El artículo 60 del RGLGS establece que «En las bases reguladoras deberán recogerse los criterios de valoración de las solicitudes. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos...»

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que hay supuestos en que las bases reguladoras no se recogen los criterios de valoración sino que lo realizan las Comisiones de Valoración.

No procede modificar el Informe.

V.4. CONCLUSIÓN N.º 23

V.4.1. Conclusión 23 a)

El Ayuntamiento manifiesta que los expedientes cumplen lo establecido en el artículo 30 LGS porque los gastos incluidos en la cuenta justificativa son superiores al importe de la subvención concedida.

Las subvenciones concedidas financian parcialmente los proyectos de gasto presentados en la solicitud por los beneficiarios, mientras que la cuenta justificativa sólo cubre el importe de la subvención concedida y no la totalidad del proyecto de gasto.

Se incumple lo dispuesto en los artículos 30 y 31 LGS, que exige la presentación de documentos que justifiquen la totalidad del gasto realizado que acredite la realización de la actividad objeto de la subvención.

No procede modificar el Informe.

V.4.2. Conclusión 23 b)

El Ayuntamiento indica el contenido de los convenios exigido en la Ordenanza General de Subvenciones

En los expedientes de concesión directa no consta, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación, por lo que no queda constancia si la subvención concedida cubre el 100% o un porcentaje menor de la actividad subvencionada. En consecuencia, no es posible verificar si la justificación por el importe de la subvención otorgada se corresponde con el coste total de la actividad.

No procede modificar el Informe.

V.4.3. Conclusión 23 c)

Procede modificarse esta conclusión tal como:

c) En la modalidad de justificación mediante el régimen de módulos no consta informe técnico motivado que determine el importe unitario de los módulos.

V.4.4. Conclusión 23 d)

Esta alegación es objeto recurrente en el informe de alegaciones y nos remitimos al apartado del análisis de las alegaciones en materia subvencional del presente documento.

No procede modificar el Informe.

V.4.5. Conclusión 23 e)

El Ayuntamiento alega que los porcentajes relativos al contenido de la cuenta justificativa no son correctos en base a las alegaciones efectuadas.

Dado que no ha sido aceptada ninguna alegación formulada por el Ayuntamiento respecto a las incidencias en la justificación de subvenciones se mantienen los porcentajes expresados en el Informe.

V.5. CONCLUSIÓN N.º 24

Nos remitimos al apartado del análisis de las alegaciones sobre la actividad subvencional, donde se tratan de forma individualizada la gestión de las subvenciones por Zaragoza Cultural S.A. y Zaragoza Vivienda S.L..

No procede modificar el Informe.

V.6. CONCLUSIÓN N.º 25

El Ayuntamiento alega que los porcentajes de incumplimiento señalados no son correctos en base a las alegaciones efectuadas.

Dado que no ha sido aceptada ninguna alegación formulada por el Ayuntamiento respecto a las incidencias en el cumplimiento de los artículos 13, 14 y 34 LGS se mantienen los porcentajes expresados en el Informe.

V.7. CONCLUSIÓN N.º 26

El Ayuntamiento alega que, en base al artículo 34 LGS y artículo 88 RGLGS, el anticipo no es una figura excepcional sino que la Ley de Subvenciones establece el anticipo como forma ordinaria cuando por la naturaleza de la subvención se justifique, así como que el artículo 88.2 del RLGS fija que «con carácter general se podrán efectuar pagos anticipados en determinados supuestos».

El artículo 34.3 de la LGS establece que «el pago de la subvención se realizará previa justificación por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención», de forma que la realización del pago al beneficiario por la Administración, previa aportación por el mismo de la documentación justificativa de la aplicación de la subvención, constituye la regla general. Siendo la aplicación al ámbito subvencional de lo regulado en la normativa presupuestaria en relación con la ejecución del gasto público, así el artículo 59 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, regula que «previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto».

El pago anticipado se configura como una excepción a la regla general que para su percepción se requiere el cumplimiento de los requisitos tasados en el artículo 34 de la LGS y artículo 38 de la OGS.

En lo relativo a que el artículo 88.2 RGLGS establece que en determinados supuestos se realizarán pagos anticipados, ello no exime del cumplimiento de los requisitos regulados en los citados artículos 34 de la LGS y 38 de la OGS.

No procede modificar el informe.

VI. ALEGACIÓN QUINTA RELATIVA A LAS CONCLUSIONES SOBRE MOROSIDAD

VI.1. CONCLUSIÓN N.º 27

VI.1.1. Sobre el Ayuntamiento de Zaragoza

El Ayuntamiento de Zaragoza alega contra la conclusión del informe relativa a la morosidad en los pagos de las deudas mercantiles correspondientes al propio Ayuntamiento que la Cámara de Cuentas, ha obviado la inexistencia en 2011 del registro Único de Facturas, y que ha realizado el cálculo de los periodos medios de pago tomando como referencia la fecha de factura registrada en el SICAZ (el antecesor y sustrato informático del RUF), lo que es contrario a las normas vigentes entonces y a los propios criterios de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón que desde septiembre de 2011 fija el dies a quo del cómputo del plazo en la fecha del reconocimiento de la obligación, de la misma forma que ha obviado que en los indicadores económicos que acompañan a la Cuenta General de 2011 (y que se calculan conforme a la ICAL) figura el período medio de pago y que ascendió a 120,61 días lejano al establecido en la Ley pero muy inferior al ficticio de 221 días calculado por la Cámara, por lo que se rechaza dicho cálculo.

Con respecto a la denegación de opinión acerca de la morosidad en organismos autónomos municipales, el Ayuntamiento de Zaragoza alega que no es cierto que los sistemas de información contable de los organismos Autónomos fueran deficientes sino que, simplemente, y al igual que ocurría en el Ayuntamiento, no estaban preparados para rendir la cuenta del cumplimiento de los plazos establecidos para el pago a los acreedores y carecían de R.U.F. por ello parece coherente (a diferencia de lo que informa sobre el Ayuntamiento) que la Cámara no se pronuncie sobre ello.

Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza estima en su alegación que en lo referente a la opinión vertida acerca de la morosidad de las Sociedades Mercantiles locales, que sólo pueden recordar que las Sociedades Municipales cumplieron en 2011 las prescripciones legales que les resultaba de aplicación y que el Ayuntamiento considera

más fiables las reseñas de las memorias de las cuentas anuales de las mismas, debidamente auditadas, que las conclusiones alcanzadas por la Cámara de Cuentas.

La alegación por tanto del Ayuntamiento de Zaragoza a lo afirmado en el Informe provisional relativo al propio Ayuntamiento de Zaragoza se sustenta en tres argumentos:

1. La CCA ha obviado la inexistencia del registro único de facturas en el ejercicio 2011. Esta omisión debe impedir a la CCA la emisión de opinión por ser una limitación insalvable, tal y como se ha hecho en el caso de los organismos autónomos.

2. Los cálculos sobre plazos de pago se han realizado teniendo en cuenta la fecha de factura como fecha de inicio del plazo. Eso es contrario a las normas vigentes en 2011 y a los propios criterios de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón que desde septiembre de 2011 fija el dies a quo del cómputo del plazo en la fecha del reconocimiento de la obligación.

3. La Cuenta General correspondiente al 2011 contiene los indicadores económicos que calculados conforme a la ICAL fijan el período medio de pago a 121 días lejano al establecido en la Ley pero muy inferior al ficticio de 221 días calculado por la Cámara.

En relación con los argumentos expuestos en las alegaciones, cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. La inexistencia del obligatorio registro único de facturas, ha supuesto una limitación para el análisis del cumplimiento de los plazos de pago. Así se pone de manifiesto en el informe. Ahora bien, ante una limitación para aplicar los procedimientos de auditoría requeridos para obtener la necesaria evidencia, el auditor debe valorar la magnitud de las mismas y la posibilidad de utilizar otros procedimientos alternativos que le permitan formarse un juicio fundado sobre el objetivo de las pruebas. Por ello, se procedió a la verificación de una importante cantidad de facturas, cotejándose la información de las mismas (fecha, importe, tercero, etc.) con la contenida en el sistema contable, comprobándose la fiabilidad de los campos necesarios para realizar un cálculo de periodos de pago fiable, concretamente fecha de factura, fecha de pago, tercero e importe. Posteriormente se realizaron de los cálculos que dieron los resultados plasmados en el informe provisional, considerando que estos procedimientos eran suficientes para alcanzar una opinión fiable sobre el cumplimiento de los plazos legales de pago

2. Con respecto a la validez de considerar la fecha de factura como «dies a quo» para el cálculo de los periodos de pago, ya se plasma en el informe (apartado VII.1. del informe) que se utiliza esa fecha para subsanar la limitación de la ausencia de un registro único de facturas, una vez comprobada la existencia fiable de este dato en el sistema contable.

Con respecto a los citados criterios de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón, que consideran la fecha del reconocimiento de la obligación como el dies a quo para el cómputo del plazo de pago desde septiembre de 2011, vemos como en la alegación se ha cometido un error, sin duda involuntario, con respecto al contenido del informe del órgano consultivo. La JCAA, en el su Informe 13/2011, de 4 de mayo, relativo a los nuevos modelos de PCAP de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón expresa que «una de las novedades introducidas en los Pliegos es la incorporación de los plazos de pago de la Administración Autonómica al contratista, lo que exige delimitar de manera clara y concreta el momento desde el que se debe computar dicho plazo. Por ello, en los pliegos relativos a los contratos de suministros y servicios, se ha incorporado la exigencia de un acto formal de recepción y conformidad de la prestación dentro del mes siguiente a la realización del objeto del contrato, o en el plazo que se establezca en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Por su parte, en las cláusulas relativas a los abonos al contratista se señala la presentación de la factura como momento desde el que computar el plazo de pago del artículo 200.4 LCSP.

Aun cuando una Administración Pública es evidente que no puede proceder al pago de una prestación sin disponer de la necesaria factura que cumpla los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, y que sin emitir ésta el contratista carecería de título exigible frente a la Administración, en los términos del artículo 200 bis LCSP, lo cierto es que la actual regulación contenida en el artículo 200.4 LCSP sitúa el momento del inicio del cómputo del plazo de pago en «la fecha de expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato», por lo que deben ajustarse a este régimen las previsiones a introducir en los Pliegos».

En el mismo sentido se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 34/10, de 6 de abril de 2011, relativo a la forma de computar el inicio del cómputo para el pago del precio, cuando puedan existir discrepancias entre el acto de comprobación formal de la adecuada realización del contrato y la fecha de la factura presentada por el contratista. El órgano consultivo deja claro que «se puede concluir que el plazo de treinta días para el pago al que se refiere el artículo 200.4 de la LCSP se iniciará a partir del acto formal de recepción de conformidad, siempre y cuando la factura se presente en ese momento o, en su caso, con antela-

ción al mismo». Y en el supuesto de que la factura se presente con posterioridad a la fecha del acto formal de recepción de conformidad dice la JCCAE que «se produce aquí un incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones de facturación, conforme a lo expuesto antes, y esta actuación unilateral del contratista nunca puede operar en perjuicio de la Administración, que sólo puede proceder a la tramitación material del pago una vez que dispone de la factura. En este supuesto, es decir, en el caso de que se realice el acto formal de recepción de conformidad, pero el contratista no entregue la factura, o la entregue en fecha posterior, será de aplicación lo previsto en el artículo 4 de la Ley 3/2004, después de la reforma de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, es decir, el plazo para el pago se computará a partir de fecha de recepción de la factura».

Por último, solo considerar un último aspecto. La fecha de factura, considerada en el informe como día de inicio del plazo, siempre sería más «favorable» a la consideración de un menor plazo de pago. Recordemos que en el ejercicio 2011, objeto del control, la redacción del artículo 2016 del TRLCSP fijaba en treinta días (50 días en 2011) el plazo de que disponía la Administración para pagar a sus contratistas, computados desde la fecha de expedición de la certificación de obra o de los documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. Así, en el caso de los contratos de obra, la fecha de expedición de la factura, siempre será posterior a la expedición de la certificación, reduciéndose de ese modo el plazo de pago considerado a efectos del cálculo de la morosidad. En el caso de contratos de suministro, servicios o contratos menores será la fecha de factura la considerada, por ser este instrumento el acreditativo de la realización del contrato y sobre el que se hacen, en su caso, las comprobaciones pertinentes. Así pues, la consideración de la fecha de factura a efectos del cálculo de la morosidad será correcta en los documentos referidos a contratos de suministros y servicios y a todos los contratos menores.

3. El periodo medio de pago contenido la Cuenta General es un indicador presupuestario obtenido del cociente entre las obligaciones pendientes de pago y las obligaciones reconocidas netas multiplicado por 365 días. Como puede verse, no es necesaria para su obtención ninguna fecha, ni de pago, ni de factura, ni de obligación, con lo cual ninguna de las alegaciones presentadas a este respecto tendrían sentido.

Dicho indicador nada tiene que ver con los plazos de pago a que hace alusión la Ley 15/2010, 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 que determina en su artículo cuarto la obligatoriedad de las Corporaciones locales de elaboración y remisión al Ministerio de Economía y Hacienda de un informe trimestral sobre el cumplimiento de los plazos previstos para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local. Los cálculos de los periodos medio de pago y de pendiente de pago se han realizado de acuerdo con la «guía para la elaboración de los Informes trimestrales que las entidades locales han de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, en cumplimiento del artículo cuarto de 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», que publicó dicho ministerio en febrero de 2011, siendo el resultado de 221 días de periodo de pago.

No procede modificar el Informe.

VI.1.2. Sobre los organismos autónomos

El Ayuntamiento sostiene en sus alegaciones no estar de acuerdo con la consideración de que las deficiencias del sistema de información contable de los organismos hayan sido la causa de la negativa de opinión. Sin embargo, a continuación precisa que eran sistemas que «no estaban preparados para rendir la cuenta del cumplimiento de los plazos establecidos» y que además «carecían de R.U.F», es decir que eran deficientes, «falta o incompleto».

En este supuesto, al contrario que en el Ayuntamiento, no pudieron llevarse a cabo procedimientos alternativos para obtener evidencias por las razones expuestas en apartado VII.2 Organismos Autónomos, lo que motiva la denegación de opinión al respecto.

No procede modificar el Informe

VI.2. Sobre las sociedades mercantiles

El escrito de alegaciones, al respecto de la opinión manifestada en el Informe, solo hace una profesión de fe al respecto de las reseñas de las memorias de las cuentas anuales sobre morosidad por encima de lo manifestado en el informe de la Cámara de Cuentas de Aragón. No hay argumentos que considerar o rebatir.

No procede modificar el Informe

VII. ALEGACIÓN SEXTA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A RENDICIÓN DE CUENTAS, BALANCE DE SITUACIÓN, RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL, EJECCIÓN PRESUPUESTARIA Y DEMÁS CUESTIONES SUSCITADAS EN RELACIÓN AL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

VII.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

No supone alegación.

VII.2. BALANCE DE SITUACIÓN

VII.2.1. Inmovilizado no financiero

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce la inexistencia de un inventario contable, aspecto que es el que se pone de manifiesto en el Informe.

Respecto del agravio comparativo con otros informes que esta salvedad supone, hay que señalar que es la misma analizada en el apartado de Conclusiones.

VI.2.1.1. Inversiones destinadas al uso general

Las alegaciones ponen de manifiesto el desconocimiento que sobre su funcionamiento tiene el Ayuntamiento de Zaragoza. En la ICAL normal del ejercicio 2004, vigente en el ejercicio 2011, establece claramente en su apartado de definiciones y relaciones contables que estas inversiones:

b) Se abonarán, por el importe de las inversiones que hayan entrado en funcionamiento, con cargo a la cuenta 109 «Patrimonio entregado al uso general».

Esto no supone ni más ni menos que su baja del activo del balance de situación, mediante un apunte negativo en los fondos propios de la contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza. Es decir, valorarlas a cero.

Confunde en sus alegaciones el concepto de «inversiones destinadas al uso general» con el de «inmovilizado material».

Sobre las consideraciones que realiza el Ayuntamiento de Zaragoza sobre la cuantificación. De acuerdo con lo previsto en el PGCP adaptado para la Administración Local, las infraestructuras y el resto de bienes destinados al uso general solo deben mantenerse en este epígrafe del Balance del Ayuntamiento temporalmente, mientras están en curso de ejecución. Finalizadas las obras e inversiones y una vez puestas en funcionamiento y entregadas al uso general, se debe producir la baja en cuentas de estos bienes como activo inmovilizado, aunque le entidad deberá mantener el control y seguimiento físico y jurídico en los correspondientes registros especializados e informar de ellos en la memoria de las cuentas anuales. La baja de estos bienes en el inmovilizado representa una disminución del patrimonio de la entidad que, para materializarla contablemente, debe recoger en la cuenta 109, Patrimonio entregado al uso general, el importe de los elementos entregados para ser utilizados por la generalidad de los ciudadanos, para reflejar en la contabilidad correctamente la transferencia que se produce a la sociedad.

Los únicos movimientos habidos en 2011 en las cuentas del epígrafe de inversiones destinadas al uso general del balance de situación del Ayuntamiento de Zaragoza solo reflejan las altas producidas en el ejercicio. Esto supone que el Ayuntamiento no ha recogido en la contabilidad las bajas como activos inmovilizados de los bienes entregados al uso general durante el ejercicio, con independencia del año en que se hayan ejecutado, ni las entregadas en ejercicios anteriores que aún figuran en el balance, como resulta preceptivo, circunstancia que la entidad reconoce en las alegaciones.

Aun con la limitación de la carencia de inventario, que impide verificar la razonabilidad del saldo contable del inmovilizado del balance de situación, de lo anterior es posible concluir que los fondos propios (Patrimonio) y el epígrafe de inversiones destinadas al uso general del balance del Ayuntamiento de Zaragoza se encuentran sobrevalorados en una cuantía que no es posible determinar por la Cámara de Cuentas. El Ayuntamiento de Zaragoza debería revisar y depurar los activos registrados en este epígrafe del balance y regularizar el saldo de esta cuenta, contabilizando las bajas que procedan de las inversiones entregadas al uso general y la correlativa disminución del patrimonio de la entidad.

En base a todo lo anterior procede modificarse el Informe con el contenido expuesto.

VII.2.1.2. Inmovilizado inmaterial

Se trata de aclaraciones que no modifican el Informe.

VII.2.1.3. Inmovilizado material

La alegación del Ayuntamiento de Zaragoza, plantea que no es necesario ya que «solo» afectan al resultado económico patrimonial, de escasa importancia, en opinión del Ayuntamiento de Zaragoza.

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce el incumplimiento de la Regla 18.2 de la ICAL, no procediendo por tanto modificar el Informe.

Sobre la importancia del estado financiero del resultado económico patrimonial, recordar al Ayuntamiento de Zaragoza, que no está en su mano decidir qué estados financieros son o no son importantes.

VII.2.1.4. Patrimonio público del suelo

El Ayuntamiento reconoce la inexistencia del inventario contable, y que en los estados financieros no aparece importe alguno referente al patrimonio público del suelo, por lo que no cabe modificar el Informe.

Respecto a la mención del llamado inventario contable, hay que recordar que el inventario general de bienes a que hace referencia el Ayuntamiento de Zaragoza presenta graves deficiencias siendo la más importante el hecho de que la mayoría de los elementos aparecen sin valorar.

No procede por tanto modificar el Informe.

VII.2.2. Inversiones financieras

VII.2.2.1. Valoración de la cartera de inversiones financieras permanentes

Ya analizado en el apartado de conclusiones, no procede modificar el Informe.

VII.2.2.2. Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A.

Ya analizado en el apartado de conclusiones, no procede modificar el Informe.

VII.2.2.3. Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.

La alegación se limita a interpretar el informe provisional sin alegar nada, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.2.4. Transacciones con empresas participadas

Hace el Ayuntamiento de Zaragoza una interpretación sobre el porqué de dar esta información en el informe provisional por lo que verificados los datos procede modificar el Informe como consta en el cuerpo concernientes a Mercazaragoza, SA.

VII.2.3. DEUDORES

VII.2.3.1. Deudores presupuestarios

No realiza alegación alguna por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.3.2. Derechos pendientes de cobro

A. Derechos pendientes de cobro por enajenaciones de inversiones reales (terrenos)

Surgen dos puntos fundamentales en la alegación del Ayuntamiento de Zaragoza.

- a) El momento del reconocimiento del derecho de cobro frente al comprador.
- b) La provisión de estos saldos.

Respecto del reconocimiento del derecho de cobro, el Ayuntamiento establece que el adjudicatario se comprometía a pagar el precio estipulado a cambio de la recepción de los terrenos. El Ayuntamiento de Zaragoza obvia que un asiento contable de venta de terrenos, supone por definición la baja de los terrenos de la contabilidad del Ayuntamiento (ya que se transmiten al comprador), para lo que es necesario que se produzca la efectiva transmisión de los mismos, que como el propio Ayuntamiento reconoce no se produjo, ya que la misma se debió realizar en escritura pública donde se debió acreditar el pago efectivo por parte del adjudicatario. Por tanto, no debió realizar asiento alguno en tanto no se produjese la efectiva transmisión de los terrenos, la cual nunca se llevó a término. Nos remitimos a la conclusión 3, donde se analiza más en detalle este particular.

Respecto de la referencia hecha a la provisión de los saldos por ventas de terrenos realizadas en ejercicios anteriores, el Ayuntamiento de Zaragoza entra en contradicción con lo establecido en su propio documento de alegaciones y ello porque:

— En primer lugar, en el apartado de las provisiones de insolvencias, establece un criterio de provisión en el que no se hace referencia a provisión alguna sobre los saldos pendientes de cobro por enajenaciones de terrenos, y asocia la provisión para insolvencias a un importe global no individualizado.

— En segundo lugar, es evidente que la afirmación de que los saldos pendientes de cobro por enajenación de terrenos de ejercicios anteriores están provisionados es como mínimo incorrecta, ya que el saldo de los mismos asciende al 31 de diciembre de 2011 a 47.224.750 euros, frente a una provisión por insolvencias de tal solo 22.406.776 euros.

El Ayuntamiento de Zaragoza pretende con esta alegación, que un mismo saldo de provisión, valga para dos aspectos diferenciados del informe, y que así han sido tratados en el mismo para no duplicar los ajustes, y que ha consistido en considerar toda la provisión para insolvencias como provisiones de los derechos pendientes de cobro, excluyendo del análisis las ventas de terrenos, que no deben ser provisionadas, sino que no debieron ni tan siquiera ser reconocidas.

No procede por tanto modificar el Informe.

B. De todo lo anterior

El Ayuntamiento de Zaragoza hacer referencia a lo que refleja su cuenta General del ejercicio 2012 que no es objeto de fiscalización, por lo que no se puede evidenciar, y asimismo, hace apreciaciones ya analizadas en los párrafos anteriores a los que nos remitimos.

No procede por tanto modificar el Informe.

C. Anulaciones y cancelaciones

Nos remitimos a lo ya explicado sobre el momento del devengo de la venta de terrenos, si bien cabe realizar las siguientes consideraciones respecto del IVA asociado a las operaciones.

Las anulaciones de los acuerdos de adjudicación de parcelas municipales resultantes del Proyecto de Reparcelación del Sector 89/3 (Arcosur), fueron consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de pago establecidas en el Pliego y en dos de ellas por falta de constitución de garantía definitiva.

El Ayuntamiento de Zaragoza, (en los ejercicios 2008 y 2009) con el registro del asiento de reconocimiento de derechos en los procesos de adjudicación de dichas parcelas, contabilizó una baja del Inmovilizado por el precio de adjudicación (cuando debiera haberse producido en el momento de la transmisión efectiva del terreno y por su valor neto contable), así como registró de forma extrapresupuestaria el IVA correspondiente a dichas adjudicaciones por importe total de 3.066.889 euros.

El Ayuntamiento con la anulación de estos derechos reconocidos ha dado de alta el inmovilizado por el precio de adjudicación.

Respecto al IVA generado indicar que desde la Agencia Municipal Tributaria, y según informe remitido 11/07/2013, se emitieron y notificaron a los adjudicatarios de estos procesos recibos correspondientes a estos derechos generados.

«Los recibos se emiten como justificante acreditativo del pago. No obstante, en los supuestos en los que se hubiere reconocido el derecho previa e independientemente del pago debido a que la liquidación informatizada únicamente puede emitirse desde la aplicación de la base de datos fiscal, el registro se crea y se le graba la situa-

ción S (suspendido) para evitar que devengue recargos de apremio que, por la naturaleza del concepto «enajenación de solares» no le son de aplicación. Las notificaciones de estos recibos, se realizan de forma automática por el sistema indicando la situación S.»

El Ayuntamiento liquidó e ingreso en la AEAT el IVA repercutido de estas operaciones.

En las entregas de bienes, el IVA se devenga cuando tenga lugar su puesta a disposición del adquirente; o, si hubiera anticipos con el cobro del precio, como ya se ha indicado anteriormente, el Ayuntamiento de Zaragoza no ha justificado ante la Cámara de Cuentas que realizara la entrega de las parcelas a los adjudicatarios de las mismas.

En el ejercicio 2011 el Ayuntamiento mediante una rectificación negativa del IVA repercutido del año 2011, en las declaraciones de mayo, agosto y octubre ha recuperado el Impuesto ingresado indebidamente en la Agencia tributaria.

Si bien no lo realizó mediante una solicitud de devolución de ingresos indebidos conforme a lo indicado en el art 221 de la LGT y 126 Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, identificando la autoliquidación que se pretende rectificar y la cuota.

Esto ha supuesto un menoscabo en las arcas municipales por los intereses de demora desde el ingreso indebido que le hubieran correspondido si hubiera solicitud la devolución a la AEAT.

Esta Cámara de Cuentas no ha podido comprobar si los destinatarios de los recibos se han o no deducido la cuota del IVA.

En conclusión, no se estima la alegación y no se suprime la salvedad señalada en el Informe.

Respecto de los comentarios sobre las anulaciones y cancelaciones de transferencias de capital, se tratan de explicaciones y aclaraciones realizadas por el Ayuntamiento que no constituyen alegación propiamente dicha.

D. Aplazamientos y fraccionamientos

El Ayuntamiento acepta las conclusiones del Informe.

VII.2.3.3. Deudores no presupuestarios

A. Deudores por IVA repercutido

Son meros comentarios o aclaraciones que realiza el Ayuntamiento de Zaragoza y que no constituyen alegación.

B. Deudores por ingresos devengados

Son meros comentarios o aclaraciones que realiza el Ayuntamiento de Zaragoza y que no constituyen alegación.

C. Deudores por servicio de recaudación

El Ayuntamiento alega que no comparte el hecho de que desconozca el saldo que compone la cuenta 442 «Deudores por servicio de recaudación», y se limita a explicar cómo funciona la misma en un marco teórico, pero sigue sin remitir un listado con los conceptos que integran el saldo de 1.952.337 euros vigente al 31 de diciembre de 2011, por lo que no procede modificar el Informe.

No obstante, respecto del trabajo realizado hay que señalar que la Cámara de Cuentas realizó diversas peticiones respecto al «Detalle y composición del saldo 442 «Deudores por servicio de recaudación».

La petición se realizó verbalmente en la reunión mantenida con el Servicio de Contabilidad (19 de junio de 2011), posteriormente dicho servicio nos indicó por correo electrónico de fecha 16 de julio de 2013, que dicha información era competencia del Servicio de Recaudación, y que se estaba formando, con fecha 12 de septiembre de 2013 desde la Cámara se volvió a requerir por correo electrónico idéntica información.

Con fecha 19 de septiembre de 2013 se nos facilitó el informe que indican en la alegación el cual explican los asientos tipos sin dar respuesta a la información de composición del saldo de la cuenta 442 Deudores por Servicio

de Recaudación. (En el último párrafo del informe además de lo que incluyen en la alegación se ha omitido la frase «asimismo se indica que se necesitaría un tiempo considerable para su obtención»).

Asimismo, en fase de alegaciones se incluye un informe respecto al procedimiento general de recaudación a través de entidades colaboradoras y un ejemplo del registro efectuado con fecha 19 de enero de 2012, por importe de 753.638 euros.

Pese a todo, como ya se ha señalado, el Ayuntamiento de Zaragoza sigue sin poder identificar la composición del saldo de la cuenta 442.

VII.2.3.4. Provisión por insolvencias

Nos remitimos a las explicaciones dadas en la conclusión 5.

VII.2.4. TESORERÍA

VII.2.4.1. Cuentas operativas y restringidas de recaudación

Nos remitimos a las explicaciones dadas en la limitación 4.

VII.2.4.2. Cobros y pagos pendientes de aplicación

Las partidas de pagos y cobros pendientes de aplicación ascienden a 31 de diciembre de 2011 a 660.246 y 17.995.021 euros respectivamente.

Del importe anterior de cobros pendientes de aplicación, el Ayuntamiento de Zaragoza no identificó durante los trabajos de campo llevados a cabo por la Cámara de Cuentas el origen ni destino de un montante de 10.773.370 euros. En fase de alegaciones se ha aportado una relación Excel con más de 45.000 registros, donde se identifican el origen de 7.136.377 euros, cuya validez no ha podido ser evidenciada por la Cámara de Cuentas, ya que supondría reabrir las tareas de fiscalización.

Tras el análisis de las alegaciones se plantea modificar el Informe, en su limitación cuarta de la forma expuesta.

VII.2.4.3. Pagos a justificar

A. El Ayuntamiento alega que en todos los informes existe informe de la Intervención General que analiza el procedimiento seguido.

Ha de entenderse que se quiere decir que en todos los expedientes (no informes) existe informe de la Intervención General.

En el Informe Provisional no se cuestiona la existencia de dichos informes, se indica que en ningún expediente analizado consta informe previo (es decir previo a la expedición de los mandamientos de pago a justificar) de la Intervención sobre el carácter urgente de los gastos y la imposibilidad de tramitarlos por el procedimiento ordinario como así se requiere en Dispositivo Segundo del Decreto de la Alcaldía Presidencia de 2 de marzo de 1992 por el que se regula el procedimiento de tramitación de este tipo de gastos. Este punto Segundo indica que las peticiones de fondos a justificar visadas por los Srs. Concejales Delegados de Servicios, deberán dirigirse a Alcaldía-Presidencia, conteniendo Presupuesto-Relación de obligaciones que se vayan a destinar los fondos. La Alcaldía resolverá, previo informe del Interventor General, que versará sobre los extremos contenidos en el punto Primero. El punto Primero dispone que «tendrán el carácter a justificar las órdenes de pago cuyos documentos justificativos no se puedan acompañar en el momento de su expedición. No se expedirá «Mandamiento de Pago a Justificar» para atender gastos que no tengan el carácter de urgentes y de imposible tramitación mediante el procedimiento ordinario, ni de aquellos gastos que no tengan el carácter de urgentes y de imposible tramitación mediante el procedimiento ordinario, ni de aquellos gastos que, aún reuniendo dichas condiciones, contengan obligaciones de necesario informe y gestión por parte de otros Servicios Municipales.

En la Resolución de Alcaldía por la que se aprueban los gastos tan sólo consta un «intervenido y conforme» con la firma del Interventor General.

No se admite la alegación, ya que no desvirtúa el contenido del Informe

B. El Ayuntamiento alega que la expedición de órdenes de pago a justificar si respeta la prelación en el orden de pagos que establece el artículo 187 del TRLHL.

El Ayuntamiento de Zaragoza no disponía de Plan de Disposición de Fondos de Tesorería como se ha indicado en la Alegación Primera-limitación N.º 3, incumpliendo de este modo el artículo 187 del TRLHL que contempla la existencia con carácter obligatorio de dicho Plan, así pues, la expedición de Órdenes de Pago a Justificar debería respetar la prioridad del pago de gastos de personal y de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores como indica dicho artículo. El Ayuntamiento de Zaragoza tenía, a 1 de enero de 2011, un saldo pendiente de pago en sus cuentas de acreedores presupuestarios de 136 millones de euros, así pues, la expedición de órdenes de pago a justificar en el ejercicio 2011 no respetó la prioridad en el orden de pagos que establece el artículo 187 del TRLHL porque se pagaron antes que los gastos tramitados mediante el procedimiento de mandamientos de gastos a justificar que dichas obligaciones pendientes de ejercicios anteriores. El plan de disposición de fondos es de fecha posterior.

No procede modificar el Informe

C. Respecto a los 4 expedientes de la muestra que a 31-12-2011 no se había rendido la cuenta justificativa ni reintegrado el importe no justificado, el Ayuntamiento señala las fechas de reintegro en el ejercicio 2012.

La Disposición Adicional Primera de las Bases de Ejecución del Ayuntamiento de Zaragoza para el ejercicio 2011 que regula los mandamientos de Pagos a Justificar dispone que «...a 31 de diciembre, los mandamientos de esta naturaleza deberán estar rendidos y aportada su justificación, habiéndose procedido, en su caso, al reintegro correspondiente.»

Circunstancia que no se produjo en los 4 expedientes mencionados, por lo que no procede modificar el Informe.

D. Respecto a los 4 expedientes de la muestra que no constaba aprobada la cuenta justificativa por parte de la Comisión de Hacienda el Ayuntamiento indica las fechas de aprobación de cuatro expedientes.

El Ayuntamiento no aporta ninguna documentación que acredite la aprobación de las cuentas justificativas de los mencionados expedientes así que no ha podido ser objeto de comprobación.

No se indica la fecha de aprobación del expediente 100088 a pesar de que en el periodo de alegaciones se identificó exactamente, a petición del Ayuntamiento, los 4 expedientes de la muestra analizada que no costaba aprobada la cuenta justificativa.

No obstante, sorprende el dilatado periodo de tiempo que ha transcurrido entre la fecha de los libramientos de fondos y las fechas que el Ayuntamiento indica que fueron aprobadas dichas cuentas justificativas:

N.º Libramiento	Concepto	Importe autorizado	Fecha libramiento	Fecha liquidación (justificación)	Fecha acuerdo aprobación justificación según indica el Ayuntamiento
100060	Gastos funcionamiento 2011	6.000	06/05/11	28/12/2011	25/11/2013
100088	Gastos actividades 2011	3.000	03/06/11	28/12/2011	-
100116	Gastos representación corporación	125.000	06/07/11	23/09/2011	23/09/2013
100192	Gastos representación corporación	116.240	12/12/11	21/12/2011	23/9/2013

No procede modificar el Informe.

E. El Ayuntamiento «recuerda» que en cuanto a los Anticipos de Caja Fija, tiene regulado este procedimiento de tramitación mediante mandamiento de pago a justificar regulado mediante Decreto de Alcaldía-Presidencia de 20 de marzo de 1986, modificado mediante acuerdo de Comisión de Gobierno de 11 de febrero de 1992 y Decreto de 2 de marzo de 1992, indicándose que se acompaña copia de la citada documentación

El Ayuntamiento de Zaragoza no tramitó ningún anticipo de caja fija en el ejercicio 2011 según consta en escrito de fecha 10 de enero de 2013 suscrito por El Interventor General, por lo que no procede modificar el Informe.

F. El Ayuntamiento indica que se trata de gastos que se caracterizan por su inmediatez y perentoriedad, para dar tramitación por el procedimiento de contratación y pago, afirmando que la mayoría de ellos se tramitan como suministros menores no inventariables, en los términos expresados en la Base 22 c) de las de Ejecución del Presupuesto Municipal vigente dentro de los límites cuantitativos fijados en la referida base.

Las órdenes de pagos a justificar constituyen una excepción del principio general establecido en el artículo 189.1 del TRLRHL según el cual sólo pueden realizarse pagos cuando el servicio o suministro haya tenido lugar, de ahí la excepcionalidad que debe regir dicha figura y los requisitos exigidos por la normativa para su utilización:

En ningún expediente analizado consta propuesta de gasto formulada por el responsable administrativo en la que se invocan las razones del carácter a «justificar» del pago que se propone, ni se justifica la urgencia, «inmediatez y perentoriedad» de dichos gastos, ni la imposibilidad de tramitarlos por el procedimiento ordinario, ninguna petición de fondos a justificar analizada contenía un Presupuesto-relación de obligaciones a que se van a destinar los fondos como exige el Dispositivo 2º Decreto Alcaldía de 2-3-1992, en los expedientes analizados la solicitud consistía en un documento contable J en el que consta la aplicación presupuestaria del gasto que en el caso de los relativos a gastos de Protocolo y Alcaldía, en todos ellos es la 22601 «Gastos de representación/protocolo de la Corporación», también consta el importe del libramiento que se solicita.

Durante el ejercicio 2011 se libraron fondos a justificar para gastos de protocolo y alcaldía por importe de 557.378 € correspondientes a 8 expedientes en donde consta justificantes de gastos por importes de 425.357 € de los que:

Del importe justificado, 145.043 € (34 %) se correspondían a gastos realizados con anterioridad a la solicitud de fondos a justificar, de los que 28.040 € son de un ejercicio presupuestario anterior, es decir que cuando se solicitaron los fondos ya se había realizado el gasto.

La Base 22 c) de las de Ejecución del Presupuesto Municipal del ejercicio 2011 establece un procedimiento de contratación para suministros y servicios con fiscalización ulterior, hasta la cuantía de 3.005 €. Se trata de un procedimiento aplicable exclusivamente a la adquisición de «suministros menores no inventariables», entendiéndose como tales aquellos que se refieren a bienes consumibles o de fácil deterioro, siendo aplicable a las compras de víveres, libros, material de oficina y enseres análogos para los servicios municipales, cuya cuantía por producto y año, no supere la cantidad de 3.005 € más IVA, así como los servicios hasta igual cuantía.

En los 8 expedientes de gastos de protocolo y alcaldía analizados correspondientes a gastos por un importe total justificado de 425.357 € se han detectado mayoritariamente gastos a los que no les es de aplicación este procedimiento:

— En los expedientes 1000004, 100116, 100192, se han incluido gastos por comidas y gastos de viaje por actos de servicio de Policías Locales escoltas del Alcalde y de concejales municipales y conductores que son personal municipal y que suman un total de 50.826 € (12%) que debieron clasificarse presupuestariamente dentro del concepto 230 Dietas y tramitarse de acuerdo con el procedimiento que es de aplicación a este tipo de gastos.

— En los expedientes 100004 y 100192 constan gastos por importe de 1.813 € y 6.973 € (2%) respectivamente pagados por abono de gratificaciones extraordinarias a los subalternos de Alcaldía que deberían haber sido imputados al concepto 151 «Gratificaciones y tramitarse de acuerdo el procedimiento correspondiente.

— En todos los expedientes se han detectado gastos que se debieron haber tramitado por el procedimiento previsto en la Base 22 b) y que exige una serie de requisitos como entre otros, elaboración de una Memoria descriptiva justificando la necesidad y oportunidad del gasto, solicitud de tres ofertas y fiscalización previa por parte de la Intervención, requisitos que no se cumplieron en la tramitación de ninguno de dichos gastos que suman un total de 170.946 € (40%).

— En dos expedientes (100004 y 100116) constan gastos en los que se debería haber seguido lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones, dichos gastos suman un total de 46.552 € (11%).

— En el expediente 100004 se han pagado 3.981 € (1%) por el pago de intereses demora por resolución judicial debido al retraso del pago de diversos contratos a la empresa Eulen en virtud de Oficio del Juzgado contencioso administrativo N.º 2 de fecha 9-11-2010 que debería haberse clasificado dentro del concepto 352 Intereses de demora y tramitarse por el procedimiento previsto para ese tipo de gastos.

No procede modificar el Informe.

VII.2.4.4. Pagos calificados como servicios de escolta y conductor

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta el contenido del Informe provisional en este punto, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.5. FONDOS PROPIOS

El Ayuntamiento alega que el concepto de Fondos Propios no aparece en el Balance de Situación. A este respecto nos remitimos a la ICAL Normal en su cuarta parte, en el modelo de cuentas anuales, balance, epígrafe A) del pasivo, denominado «A) Fondos Propios».

Respecto de la contabilización de las inversiones destinadas al uso general, nos remitimos a lo expuesto en el apartado VII.2.1 del presente documento.

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que el epígrafe de los Fondos presenta deficiencias sin resolver desde el ejercicio 1992.

No procede modificar el Informe

VII.2.6. ENDEUDAMIENTO

Respecto a la inclusión de los depósitos y las fianzas como endeudamiento, el propio plan contable así lo realiza, al incluir estos conceptos dentro de los epígrafes de «*otras deudas a corto plazo*» y «*otras deudas a largo plazo*», por lo que no procede modificar el Informe.

Respecto a las referencias sobre la depuradora de la Cartuja y del Tranvía de Zaragoza, nos remitimos a los apartados del presente Informe donde se analizan los mismos.

VII.2.6.1. Deudas con entidades de crédito (página 132 documento alegaciones)

Referente a la contabilización de los préstamos derivados del Real Decreto Ley 8/2011, nos remitimos a lo expuesto en la contestación a la alegación sobre la conclusión 15 del presente documento.

Respecto a la invocación del principio de correlación de ingresos y gastos que realiza el Ayuntamiento de Zaragoza, para no registrar como ingresos presupuestarios los créditos recibidos, comete un error el Ayuntamiento de Zaragoza, ya que este principio hace referencia a los gastos e ingresos económicos asociados a la cuenta del resultado económico patrimonial, pero no a los gastos e ingresos presupuestarios.

No procedo por tanto modificar el Informe.

VII.2.6.2. Deuda con el Ministerio de Industria (página 134 documento alegaciones)

Son meros comentarios o aclaraciones que realiza el Ayuntamiento de Zaragoza y que no constituyen alegación, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.6.3. Liquidación del sistema de participación en los ingresos del Estado (página 134 documento alegaciones)

Siguiendo lo expuesto en otras partes del documento de alegaciones el Ayuntamiento de Zaragoza realiza una interpretación de lo que considera «deuda stricto sensu», en la que no incluye las cantidades a devolver por las entregas a cuenta de las liquidaciones de participación en los ingresos del estado de los ejercicios 2008 y 2009.

Interpretaciones que por otro lado no aparecen en ningún apartado de la ICAL Normal, y que la normativa establece de forma mucho más clara de lo que pretende el Ayuntamiento de Zaragoza, al intentar dejar fuera del concepto de endeudamiento numerosos conceptos.

Así, como el propio ayuntamiento de Zaragoza expone en sus alegaciones, las operaciones de endeudamiento se recogen en la ICAL Normal tal como:

SECCIÓN 2 ENDEUDAMIENTO

Regla 27. Seguimiento y control contable de las operaciones de crédito.

La entidad contable deberá realizar un seguimiento y control individualizado de todas las operaciones de crédito, cualquiera que sea su naturaleza, con el fin de recoger su posición deudora y poder rendir la información que sobre el endeudamiento se incluye en las Cuentas anuales.

Es decir, engloba todas las operaciones de crédito cualquiera que sea su naturaleza. Concepto mucho más amplio del que pretenden el Ayuntamiento de Zaragoza, y que engloba cualquier operación de crédito, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.7. ACREEDORES

El Ayuntamiento de Zaragoza dedica una parte importante de las alegaciones a referirse a lo expuesto en el apartado del informe II.2.7, relativo al resultado de la prueba de circularización de acreedores: de 44 respuestas recibidas, 38 de ellas mostraban diferencias de saldos. Solicitada la conciliación a los servicios de contabilidad en el trascurso de los trabajos de auditoría, esta no se llevó a cabo.

En el Informe no se presupone que los saldos de los proveedores sean los correctos, ni que los motivos de la discrepancia de saldos sean adecuados o no, ni que existan causas que puedan justificar las diferencias contables entre la entidad pública y sus proveedores. La prueba de auditoría pretende una explicación a una diferencia entre la entidad auditada y sus acreedores.

Las alegaciones expuestas por el Ayuntamiento de Zaragoza, son meros comentarios o aclaraciones pero que no entran a justificar las diferencias detectadas, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.2.7.1. Acreedores presupuestarios (pgn. 142 documento alegaciones)

Respecto de los errores que plantea la alegación sobre el saldo de la cuenta 411, comete el error el Ayuntamiento de Zaragoza, ya que presupone que el ajuste afecta a toda la cuenta cuando no es así. Únicamente se han considerado ajustables 23.280.478 euros, correspondientes al componente C2 de la UTEDEZA (8.411.668 euros) y a gastos del tranvía de Zaragoza (14.868.810 euros), tal y como se manifiesta en el Informe.

Nos remitimos al análisis realizado en la conclusión 7.

No procede modificar el informe.

VII.2.7.2. Acreedores no presupuestarios (pgn 149 documento alegaciones)

A. Acreedores por gastos devengados

La alegación concluye que las obligaciones que se recogen en la cuenta 411 Acreedores por gastos devengados, no han vencido porque están contabilizadas en esa cuenta.

Esta argumentación es claramente incorrecta ya que precisamente lo que se ha puesto de manifiesto, es que en esta cuenta aparecen saldos de operaciones vencidas y exigible, por lo que no deberían estar contabilizadas en la misma, sino que deberían haberse imputado al presupuesto del ejercicio, tal y como obliga la normativa vigente.

B. Saldos con UTEDEZA

En primer lugar plantea la alegación que las obras de la Depuradora de la Cartuja no fueron recepcionadas por el Ayuntamiento. El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 25 de julio de 1997, transcrito en la parte Expositiva III de la escritura pública de fecha 31 de julio de 1997 por la que UTEDEZA transmite a las entidades financieras los derechos de cobro que ostenta frente al Ayuntamiento derivados del componente C1 del canon concesional así se indica expresamente.

«UNICO.- Darse por enterado del Acta de «Comienzo de la puesta en marcha de la Depuradora de La Cartuja y Colectores e instalaciones auxiliares» de fecha 14 de mayo de 1993 y de la «idoneidad técnica de las instalaciones construídas que forman parte de la Depuradora de La Cartuja» de fecha 12 de enero de 1994; así como de la Relación pormenorizada de las obras que integran la Planta Depuradora, Carretera de acceso y Estación de Bombeo, recogida en la liquidación final ya aprobada por acuerdo plenario de 27/10/1993, que finalmente posibilitan, atendiendo los informes favorables del Departamento de Infraestructura y de la Intervención General, la recepción de las obras en los términos del Pliego de condiciones Jurídico y Económico Administrativas que rige la Concesión.»

Añade aquí el documento de alegaciones unas líneas que no figuran en el acuerdo del pleno, y que pretenden confundir al establecer que las obras se recepcionarán al final del contrato.

El párrafo transcrito es suficientemente claro al respecto por lo que no procede modificar el Informe.

B.1. Componente C1

El Ayuntamiento de Zaragoza en sesión plenaria de 29 de julio de 1997 procede a:

A. A la modificación del régimen financiero de la concesión en lo concerniente a tipo de interés referencial de los pagos por amortización de las obras de construcción e instalaciones.

B. El Ayuntamiento conoce y toma razón de la cesión de determinados derechos de cobro derivados de la Concesión (Componentes C1 y derechos y expectativas vinculadas, tales como compensaciones e indemnizaciones eventuales y futuras de cualquier clase) que de inmediato efectuará la entidad concesionaria en favor de un sindicato de entidades financieras.

Además de lo anterior en el acuerdo se establecen entre otras las siguiente modificaciones del régimen económico financiero del contrato: fijación de un nuevo tipo de interés de los pagos de amortización de las obras de construcción e instalación de la estación depuradoras; bonificación del 0,3% sobre el margen del 75% en el supuesto de cumplimiento exacto y puntual de los pagos mensuales; que cada mes natural se devengan los pagos correspondientes; la posibilidad de realizar aportaciones económicas a las entidades cesionarias de los derechos de cobro por el Ayuntamiento, en cualquier momento, con la finalidad de disminuir la parte que falte por amortizar; la consignación anual presupuestaria del componente C1 para su íntegro y completo pago; que en el supuesto de retraso en el pago del componente C1 en más de dos meses el devengo del interés legal del dinero más un 1.5% en favor del cesionario ; la posibilidad de rescisión por el cesionario, si la demora es superior a seis meses así como el resarcimiento de perjuicios; en los supuestos de rescate, secuestro o caducidad de la concesión, quiebra o disolución del concesionario, novación o resolución del contrato el cesionario tiene derecho a percibir como compensación el valor de extinción de la concesión; que el ejercicio de modificaciones del contrato por el Ayuntamiento que puedan afectar al componente C1 conllevará contraprestaciones; así como la autorización a las entidades financieras de ulteriores cesiones de los derechos de cobro

Mediante escritura pública de 31 de julio de 1997 la empresa UTEDEZA suscribe contrato de préstamo mercantil con cuatro entidades bancarias por 113.267.621 euros, haciéndose constar en el mismo, que dicho importe coincide con el componente C1 del canon, sin IVA. En este contrato «UTEDEZA cede y transmite con carácter incondicional e irrevocable a las Entidades de crédito la propiedad de los derechos de cobro que UTEDEZA ostenta frente al Ayuntamiento y que ascienden a un total de 113.267.621 euros correspondientes al principal del componente C1 del canon de la concesión», del que a 31 de diciembre de 2011, están pendientes de pago un total de 15.440.308 euros.

A mayor abundamiento, a todo lo anterior, hay que resaltar que la cesión de derechos de cobro pactada es con el carácter de «sin recurso», de manera que la UTEDEZA no responde la solvencia del deudor cedido ni tiene responsabilidad en el caso de la falta de pago por el Ayuntamiento. A lo indicado hay que añadir que la conciliación de los préstamos con las entidades financieras que constan en la contabilidad y la información obtenida en la circularización bancaria, así como el Informe de Riesgos del Banco de España identifican dicho préstamo.

Se modifica la redacción del Informe pero no se estima la Alegación.

B.2. Componente C2 (pgn 152 documento alegaciones)

Respecto del análisis de este componente C2 nos remitimos íntegramente a lo expuesto en la conclusión 9 del presente documento.

No procede modificar el Informe.

VII.2.7.3. Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto

Las alegaciones expuestas por el Ayuntamiento de Zaragoza, son meros comentarios o aclaraciones.

Los trabajos de fiscalización han detectado gastos no imputados al presupuesto de gastos, y que deberían haberse imputado al mismo, al ser gastos devengados en el ejercicio 2011 y anteriores, por lo que metodológicamente se plantea su imputación a esta cuenta. En este sentido se han detectado:

— Facturas relativas a gastos facturados y devengados en el ejercicio 2011 y anteriores, que no han sido objeto de contabilización alguna por 21.121.737 euros. De este importe 15.167.289 euros corresponden bienes corrientes y servicios del capítulo II y 5.954.448 euros a inversiones reales del capítulo VI

– Obligaciones pendientes de pago devengadas y vencidas en el ejercicio 2011, correspondientes a los servicios facturados por la empresa UTEDEZA y que se encuentran registradas en la cuenta 411 de acreedores por gastos devengados, por 8.411.668 euros, por lo que procede su reclasificación a la cuenta 413 acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto.

– La cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011, por importe de 4.479.661 euros, no ha sido contabilizada por su totalidad en el ejercicio 2011, sino que el Ayuntamiento contabilizó 2.343.113 euros, ascendiendo el importe pendiente de imputación presupuestaria y contabilización a 2.136.548 euros.

– Compromisos de aportación a la sociedad Promoción Aeropuerto de Zaragoza por 3.500.000 euros.

En resumen, la cuenta «413 - Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto» se encuentra infravalorada en 35.169.353 euros, ya que debería reflejar un saldo al 31 de diciembre de 2011 de, al menos, 163.754.030 euros, frente a los 128.584.677 euros contabilizados.

La existencia de 163.754.030 euros correspondientes a gastos realizados por la adquisición de bienes y servicios en el ejercicio 2011 y anteriores, que no han sido imputados al presupuesto, y por ello se registran o deben registrarse en la cuenta 413-Acreedores pendientes de aplicar al presupuesto, ante la insuficiencia del crédito presupuestario, pone de manifiesto que se han realizado gastos por importe superior, en un 23,8% del presupuesto definitivo, a lo autorizado en los correspondientes créditos presupuestarios incumplimiento los principios de especialidad cuantitativa y temporal que deben regir la ejecución del presupuesto exigido por los artículos 172 y 176 del TRLHL.

Debido al elevado saldo de esta cuenta, entiende la Cámara de Cuentas que, para una correcta interpretación de la situación económico-patrimonial y presupuestaria de la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza, procede ajustar los distintos estados financieros y presupuestarios, en los saldos aquí detectados.

Se desestima la Alegación se bien procede modificar el Informe de la forma expuesta.

VII.3. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL

Las alegaciones expuestas por el Ayuntamiento de Zaragoza, son meros comentarios o aclaraciones, por lo que no procede modificar el Informe.

Hay que hacer constar que la introducción de la cuenta del resultado económico patrimonial, que el Ayuntamiento de Zaragoza califica como «novedad» de la incorporación del Plan General de Contabilidad, se produjo hace 24 años, con la aprobación de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990.

Sin embargo, se modifica la redacción en atención al conjunto de ajustes con lo siguiente redacción:

De las actuaciones de fiscalización practicadas, procede realizar los ajustes contables que se indican en el presente informe, lo que supone un mayor desahorro de 141.789.017 euros, elevando la cifra de esta magnitud a un desahorro total de 225.591.599 euros, tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Provisión Inversiones financieras	(22.741.367)	II.2.2.
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Riesgos en Zaragoza Alta Velocidad	(21.130.908)	II.2.2.1.B
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(51.199.103)	II.2.3.1.C
Gastos no contabilizados	(21.121.737)	II.4.3.2 y II.4.3.3
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1.A
Defecto de la provisión para insolvencias	(64.051.498)	II.2.3.3
Obras del Tranvía	44.092.144	II.6.6.
Total	(141.789.017)	

Este resultado incluye el ajuste recomendado por la Cámara de Cuentas en relación con la contabilización de las obras del tranvía de Zaragoza.

VII.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

VII.4.1. Gastos de personal

VII.4.1.1. Cuota de la seguridad social del mes de diciembre

El Ayuntamiento alega que en el ejercicio 2011 hizo efectivo el cumplimiento de todas sus obligaciones de pago con la Seguridad Social, contabilizando los gastos correspondientes a las entregas mensuales a cuenta en los momentos que fueron dictados los actos de reconocimiento y liquidación de las obligaciones y, que a fecha 30 de diciembre reconoció una obligación a cuenta del pago de la cuota del mes de diciembre de 2011, por importe de 2.343.113 euros, cantidad equivalente al sobrante disponible en la aplicación presupuestaria.

En sus propias alegaciones el Ayuntamiento de Zaragoza, reconoce que no imputó la cuota de la seguridad social del mes de diciembre de 2011, salvo un adelanto de 2.343.113 euros, es decir dejó de imputar al presupuesto un importe de 2.136.549 euros.

A este respecto cabe distinguir entre devengo y pago del gasto en concepto de cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011.

El principio contable de devengo del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local regula que la imputación temporal de gastos e ingresos debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquellos.

El documento 3 «obligaciones y gastos» de los principios contables públicos establece que las cuotas patronales derivadas de los regímenes de la Seguridad Social se contabilizarán como gasto cuando se dicte el acto de reconocimiento y liquidación de la correspondiente obligación, llevándose a cabo la liquidación de las cuotas por mensualidades vencidas e ingresándose su importe dentro del mes siguiente al de su devengo.

El artículo 56 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio de 2004, establece que el pago de las cuotas de la Seguridad Social y los recursos que se recauden conjuntamente con ellas se efectuará dentro del mes siguiente al que corresponda su devengo.

En base a lo expuesto, el gasto por la cuota de seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre de 2011 debería haberse contabilizado en la fecha de su devengo, esto es, en diciembre de 2011, independientemente del plazo previsto en la normativa para su pago.

En cuanto a que la previsión del importe de la entrega a cuenta del mes de diciembre de 2011 se conoce el 12 de enero de 2012, el Ayuntamiento podría haber contabilizado la obligación en base a la información obrante en ese momento, esto es, la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social de 13 de enero de 2011, dado que, dicho importe es una previsión que finalizado el ejercicio se regulariza. Dicho criterio fue aplicado por el Ayuntamiento en el ejercicio 2010 a los efectos de contabilizar, con fecha 31 de diciembre de 2010, el gasto en concepto de cuota de seguridad social a cargo del empleador de diciembre de 2010.

Por otra parte, tal y como indica el Ayuntamiento, con fecha 30 de diciembre de 2011 registró el reconocimiento de una obligación económica para atender el pago a cuenta del mes de diciembre 2011, por importe de 2.343.113 euros, cantidad equivalente al sobrante disponible en la aplicación presupuestaria, por lo que en dicha fecha la aplicación presupuestaria no disponía de crédito suficiente por el importe de la previsión citada en el apartado anterior.

No procede modificar el Informe.

VII.4.1.2. Instrumentos de gestión de personal

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad futura.

VII.4.1.3. Prueba de nóminas

A. Sobre la indebida correlación entre la plantilla y la RPT

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad futura.

B. Sobre la promoción profesional de los empleados del Ayuntamiento de Zaragoza

El artículo 24 del Pacto de aplicación al personal funcionario posibilita la promoción profesional mediante la promoción dentro de cada grupo, a través de la valoración de la antigüedad y la formación, permitiendo acceder al funcionario a un grado de complemento de destino superior.

La carrera horizontal de los funcionarios se regula en el artículo 17 del Estatuto Básico del Empleado Público, contenido en el Capítulo II del Título III, en los siguientes términos: «las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera».

Asimismo la Disposición Final Cuarta del EBEP prevé que lo establecido en el Capítulo II del Título III producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Si bien, se concluye que la previsión del artículo 24 del Pacto de aplicación al personal funcionario, hasta que no entre en vigor la correspondiente Ley de Función Pública que regule la carrera horizontal, es de aplicación.

Por tanto, se suprime párrafo en razón de la Alegación y procede modificar el Informe.

C. Complemento de productividad

Mediante Decreto del Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior, de 20 de enero de 2009, 29 de mayo de 2009 y 13 de noviembre 2009, se asigna un complemento de productividad fijo a percibir en 14 mensualidades a tres empleados de la muestra, motivado únicamente en los siguientes términos: «dadas las especiales circunstancias que concurren en su puesto de trabajo y al especial rendimiento e interés en el desempeño del mismo».

Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 27 de octubre de 2006, se asigna un complemento de productividad fijo a percibir en 14 mensualidades, a todos los miembros que integran la Unidad de Apoyo Operativo del Cuerpo de la Policía Local, motivado de la siguiente forma: «en atención a las circunstancias especiales que concurren en la Unidad y considerando su flexibilidad y disponibilidad a la hora de atender los servicios».

Por lo que se atribuye un complemento de productividad, con carácter fijo y periódico, devengado mensualmente y asignado por el simple hecho de ocupar un determinado puesto de trabajo, siendo esta regulación contraria al artículo 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de los Funcionarios de Administración Local.

No procede modificar el Informe.

D. Conceptos retributivos sin cobertura legal

El Ayuntamiento alega que, en base artículo 37 del EBEP, en los que se fija como materias objeto de negociación con la representación sindical, entre otras, los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas (apartado g) y los criterios generales de acción social (apartado i) se negoció con la representación sindical la inclusión en el Pacto de determinadas prestaciones en el ámbito de las ayudas sociales.

A este respecto se indica que la inclusión de las materias que enumera el artículo 37 del EBEP en el ámbito de la negociación colectiva está condicionada, en primer lugar, por el reparto de competencias normativas en materia funcionarial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y, en segundo lugar, por si existe o no reserva legal en la regulación de una materia, de forma que no puede ser objeto de negociación colectiva una materia reservada a la Ley. Cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1992 en recurso de casación para unificación de doctrina «...en el ámbito estatutario de este personal, del que forma parte dicha negociación colectiva, impera fundamentalmente el principio de reserva de Ley como proclama el artículo 103.3 de la Constitución, debiéndose recordar que el preámbulo de la Ley 9/1987 de 1 de junio cita a este artículo 103.3 como base amparadora de sus disposiciones...»

La gratificación por jubilación anticipada, fijada en función de la edad en la que se acceda a la misma, no puede ser objeto de negociación ya que la pérdida de la condición de funcionario es una materia reservada a la Ley, según Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 y, además, vulnera el artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986 que no prevé este tipo de percepciones.

La percepción de subsidio por minusvalía de hijo o cónyuge a cargo del funcionario con carácter mensual (artículo 36 pacto), gratificación por permanencia en el mes de octubre (artículo 34 pacto) y gratificación por jubilación (artículo 39 pacto) son preceptos que introducen conceptos retributivos nuevos al margen de lo regulado en el

citado artículo 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986. En este sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de enero y 19 de noviembre de 2008. , por su naturaleza, constituyen supuestos típicos de ayudas de acción social a favor del personal al servicio, como viene a reconocer el Ayuntamiento en sus propias alegaciones.

En consecuencia, estos pagos incorrectamente efectuados en concepto de retribución se deben liquidar como ayudas de acción social, identificando correctamente en la nómina que se satisfacen por este concepto, y se deberán reflejar contablemente, tanto en el presupuesto como en la en la contabilidad patrimonial, como gastos sociales y no como retribuciones.

En su virtud se estima parcialmente la Alegación pero se modifica la redacción del Informe.

E. Ayudas sociales a jubilados

El Ayuntamiento indica que el derecho a percibir por funcionarios jubilados prestaciones económicas por ayudas sociales diversas derivaba del Pacto/Convenio 2008-2011 y ya ha sido suprimido en el Pacto/Convenio en vigor (2012-2015).

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

F. Complementos específicos duplicados

El Ayuntamiento de Zaragoza alude a una incorrecta codificación en el recibo de nómina debido a la aplicación del sistema informático anterior a 2012 y acepta las manifestaciones del Informe, por lo que no procede modificar el Informe.

VII.4.2. Gastos en bienes corrientes y servicios

Sobre las alegaciones de este punto establece la normativa lo siguiente:

Artículo 162. Definición

Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

Artículo 163. Ámbito temporal

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

- a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y*
- b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.*

En el Informe se pone de manifiesto que el Ayuntamiento de Zaragoza, ha tramitado durante el ejercicio 2011, gastos por importe significativamente muy superior al que estaba habilitado presupuestariamente.

Así frente a los 268.630.845 euros de créditos definitivos, o tope de gasto que podía concertar, ha incurrido en unos gastos de 384.533.876 euros (115.903.031 euros más, un 43% más de lo permitido por el presupuesto), lo que constituye una manifiesta violación del precepto legal contenido en el artículo 173.5 del TRLHL que dispone: «No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos (del presupuesto), siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar». Para ello se ha valido de partidas contables que no han sido imputadas al presupuesto, y en otros casos directamente no ha registrado gasto alguno en sus estados financieros.

El Ayuntamiento de Zaragoza argumenta, para actuar de esta forma, que hasta que no se dicta el acto administrativo de reconocimiento de la obligación no ha de imputarse al presupuesto y que por tanto ha obrado adecuadamente, haciendo referencia al artículo 58 del RD 500/1990 que establece lo siguiente:

El reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido.

Obviando interesadamente, que en este mismo artículo se establece que previamente deberán ser autorizados estos créditos y que el mismo RD 500/1990 establece en su artículos 54 y 55 que no se podrán concertar gastos y no podrán ser autorizados si no existe crédito para ellos:

Art. 54.

1. **La autorización** es el acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, **reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario**.
2. La autorización constituye **el inicio** del procedimiento de ejecución del gasto, si bien no implica relaciones con terceros externos a la Entidad local.

Art. 55.

1. **Dentro del importe de los créditos presupuestados corresponde la autorización** de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad, o a los órganos facultados para ello en los Estatutos de los Organismos autónomos de conformidad con la normativa vigente.

Pues bien, lo que pone de manifiesto el Informe de la Cámara de Cuentas, es que precisamente se han concertado gastos para compra de bienes y prestación de servicios, sin que existiese crédito suficiente y adecuado en los presupuestos con que hacer frente a los mismos, lo que debería suponer la nulidad de pleno derecho de estas actuaciones administrativas, siendo el reconocimiento extrajudicial de créditos, autorizado por el Pleno, el que debería solucionar este problema. La consiguiente nulidad de pleno derecho de los acuerdos y actos administrativos adoptados sin crédito presupuestario suficiente no conlleva que el Ayuntamiento no deba de afrontar el gasto correspondiente a través de una responsabilidad patrimonial derivado del «enriquecimiento sin causa», pues la prestación o el servicio han beneficiado al Ayuntamiento y, por tanto, procede resarcir por los bienes o servicios efectivamente recibidos o prestados; lo que no exime de la responsabilidad personal a que se refiere el artículo 188 del mismo TRLHL.

El Informe de la Cámara de Cuentas pone de manifiesto que el Ayuntamiento de Zaragoza está gastando sin tener dinero con que pagar. El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce la existencia de gastos no imputados al presupuesto del ejercicio, y no ha puesto en cuestión las cifras detectadas, limitándose a justificar esta manera de actuar en una interpretación propia de la normativa vigente tal y como ha quedado acreditado.

De todo lo anterior, cabe concluir que se desestima la Alegación y procede modificar el Informe de la forma expuesta.

VII.4.3 Gastos en inversiones reales

Se procede a la modificación del cuerpo del Informe con lo que sigue:

— 10.511.545 euros corresponden a gastos devengados en los ejercicios 2010 y anteriores que han sido imputados al presupuesto del ejercicio 2011.

— Se han detectado facturas correspondientes a gastos devengados en el ejercicio 2011, que no han sido imputadas al presupuesto corriente del ejercicio 2011 por un total de 19.514.175 euros (7.735.146 euros correspondientes a gastos del ejercicio 2011 y 11.779.029 euros correspondientes al 2010 y anteriores. De este importe:

*13.559.727 euros, han sido contabilizados indebidamente en la cuenta «413 - acreedores por operaciones pendientes de imputar al presupuesto»

* 5.954.448 euros, no han sido objeto de contabilización alguna.

El resto nos remitimos a la Conclusión Séptima.

Procede modificar el informe

VII.4.3.1. Sobre la operación de permuta de construcciones por terrenos

Nos remitimos a lo expuesto en el apartado de conclusiones, en la conclusión 13.

Procede modificar el Informe.

VII.4.4. Liquidación del presupuesto de gastos (clasificación funcional)

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las conclusiones del Informe.

VII.4.5. Liquidación del presupuesto de ingresos

VII.4.5.1. Enajenaciones de inversiones reales

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

VII.4.5.2. Impuestos directos

Engloba aquí el ayuntamiento las tres alegaciones siguientes:

1. Sobre la falta de aprobación formal del Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, argumenta que «*La gestión liquidatoria y recaudatoria de los bienes inmuebles de características especiales, y en concreto la del ejercicio 2011, se realizó mediante liquidación con notificación individual conforme al artículo 102 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*»

Señalar que conforme al artículo 77 de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el impuesto de bienes inmuebles (rústicos, urbanos y de características especiales) se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro.

Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año.

Siendo dicha incidencia, independiente de la forma en que el Ayuntamiento haya notificado el acto resolutorio por el cual se determina la deuda tributaria, por lo que no procede modificar el Informe.

2. Respecto a las diferencias detectadas entre los datos del catastro y lo facturado, el Ayuntamiento justifica en alegaciones los motivos de las diferencias existentes sin presentar el acto resolutorio mediante el cual el órgano competente de la Administración realiza las operaciones de cuantificación necesarias y determina el importe de la deuda tributaria.

No procede modificar el Informe

3. En cuanto a las tarifas aplicadas en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica el Ayuntamiento confirma que fueron las fijadas a través de corrección de errores publicada en el BOP de 9 de marzo de 2011, (no aporta que dicho acuerdo se aprobara por Pleno, órgano que aprobó las tarifas iniciales) a este respecto indicar que esto va en contra de lo establecido en el artículo 96 del TRLRHL, el impuesto se devenga el primer día del período impositivo, y las cuotas aplicables deberían ser las aprobadas y publicadas antes del 1 de enero, salvo en los casos de primera adquisición de vehículos.

No procede modificar el Informe.

VII.4.5.3. Impuestos indirectos

Las alegaciones son aclaraciones descriptivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

VII.4.5.4. Tasas y precios públicos

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

VII.4.5.5. Transferencias corrientes y de capital

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

VII.4.5.6. Ingresos patrimoniales

El Ayuntamiento de Zaragoza indica en su escrito de alegaciones que «...el inmueble objeto de autorización para uso temporal y a precario, se encuentra fuera de ordenación...el bien es en parte patrimonial y en parte do-

minio público... los informes técnicos municipales interpretan que el régimen de disposición de la parcela es el correspondiente a los bienes de dominio público..., la utilización privativa de estos bienes debe efectuarse con carácter general en régimen de concurrencia... si bien queda exceptuado la excepción del régimen de concurrencia de la SAD por tratarse de un uso complementario»

En el documento de alegaciones se indica que los informes técnicos municipales interpretan que el régimen de disposición de la parcela es el correspondiente a los bienes de dominio público, si bien ni en el expediente analizado, ni en el documento de alegaciones, se incluyen dichos informes técnicos a los que se hace referencia, a excepción del Informe del arquitecto técnico donde se hace referencia a los usos anteriormente señalados.

Así y de acuerdo con lo establecido en los artículos 109 del RBEL, y 79.2 del TRRL, el Ayuntamiento no puede ceder gratuitamente un bien patrimonial a una entidad privada con ánimo de lucro, sino que de acuerdo con artículo 92.1 del RBEL, lo que procede es la celebración de un contrato de arrendamiento, que deberá celebrarse respecto a los principios de contratación pública.

Si, por el contrario el bien que se quiere ceder a la entidad privada tiene la consideración de dominio público, procedería el otorgamiento de una concesión demanial a favor de la entidad privada constituyendo un uso privativo de dicho bien, conforme al artículo 78 del RBEL, en cuyo caso el Ayuntamiento debería ajustarse a la legislación en materia de contratación pública, adjudicándose mediante licitación pública y comportará el deber del concesionario o autorizado de abonar el importe de los daños y perjuicios que se causaren a los mismos bienes o al uso general o servicio al que estuvieren destinados.

No consta en el expediente analizado, ni se ha aportado nueva documentación en el periodo de alegaciones, la justificación de haber tramitado ningún procedimiento de contratación ni el establecimiento de canon (en caso de bien de dominio público) o precio sobre el bien patrimonial, dado que se trata de una entidad privada con ánimo de lucro.

El Ayuntamiento por acuerdo de Gobierno Local exime a la entidad cesionaria del pago del correspondiente pago de ocupación, por el mero hecho de «haberse realizado la solicitud a título gratuito».

2. Respecto a las deficiencias de información detectadas en el expediente N.º 144475/2006, al Ayuntamiento de Zaragoza reconoce las mismas por lo que no procede modificar el Informe.

Respecto de la justificación sobre las diferentes valoraciones dadas a la expropiación, el Ayuntamiento explica en sus alegaciones el motivo de las mismas pero no aporta copia de los documentos que cita, por lo que no se puede emitir opinión al respecto por la Cámara en esta fase de alegaciones.

No obstante se propone incluir un párrafo en el informe explicando esta situación.

En fase de alegaciones, en la página 179 de su documento de alegaciones, el Ayuntamiento de Zaragoza explica los motivos de las diferentes valoraciones pero al no haber aportado copia de la documentación sobre la misma, no se ha modificado el Informe.

VII.4.5.7. Pasivos financieros

Nos remitimos a lo ya manifestado en el análisis del endeudamiento y al apartado correspondiente de conclusiones.

No procede modificar el Informe.

VII.4.6. Resultado presupuestario

De las actuaciones de fiscalización procede ajustar el resultado presupuestario tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(3.974.353)	II.2.3.1.B.1
Aplazamientos y fraccionamientos no contabilizados	(1.400.219)	II.2.3.1.C
Pasivos financieros (Ingresos procedentes de Real Decreto Ley 8/2011)	45.130.498	II.4.5.6
Total	39.755.926	

El resultado presupuestario calculado según las Reglas 78, 79 y 80 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes anteriores, asciende a 14.023.983 euros.

Este resultado se ve condicionado por las siguientes circunstancias:

— En el mismo, la Cámara de Cuentas ha computado en el capítulo 9, Pasivos financieros, ingresos por importe de 45.130.498 euros de las operaciones de endeudamiento formalizadas por el Ayuntamiento en el marco del Real Decreto Ley 8/2011, por el que se instrumenta el mecanismo de pago a proveedores, que la entidad no había contabilizado en la ejecución presupuestaria, mejorando el resultado presupuestario significativamente por esta contabilización. Sin embargo, para interpretar correctamente el saldo presupuestario del ejercicio, debe tenerse en cuenta que estos ingresos por endeudamiento obtenidos con carácter extraordinario por la entidad en el ejercicio 2011 no fueron aplicados a financiar los gastos presupuestarios de ese año sino que se destinaron en su totalidad a cancelar obligaciones con proveedores contabilizadas en presupuestos de ejercicios anteriores que se encontraban pendientes de pago.

— En el cálculo del resultado presupuestario la Cámara de Cuentas no ha considerado las obligaciones contabilizadas por el Ayuntamiento en la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto», ni las que la Cámara de Cuentas ha propuesto contabilizar adicionalmente en dicha cuenta al cierre de 2011 como consecuencia de sus trabajos de fiscalización, por no exigirle la normativa contable. El saldo final de los gastos registrados en esta cuenta, después de los ajustes de esta auditoría, asciende a 163.754.630 euros y, de haberse contabilizado presupuestariamente en el ejercicio 2011 como obligaciones reconocidas netas, como resulta preceptivo, hubiera modificado significativamente el resultado presupuestario ajustado minorándolo en ese importe.

Concepto	Importe	Apartado
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Saldo de la 413 según contabilidad del Ayto.	(128.584.677)	II.2.7.2.B
Obligaciones por gastos no contabilizados (cap II y VI)	21.121.737	II.4.3.2 y II.4.3.3
Componente C2 UTEDEZA (registrado en la 411)	(8.411.668)	II.2.7.2.A.2
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1
Total	(163.754.630)	

Por tanto, de haberse considerado estas operaciones, cuyo cómputo la ICAL no prevé, el resultado del ejercicio hubiera sido negativo por importe de -149.730.647 euros.

Procede estimar de manera parcial y modificar el Informe de la forma expuesta.

VII.5. CORREDOR VERDE OLIVER VALDEFIERRO

VII.5.1. Introducción

La alegación presentada no modifica el contenido del Informe por cuanto la incidencia es la falta de licitación por el Ayuntamiento de la redacción del proyecto de urbanización de competencia municipal, y su encargo a la Junta de Compensación así como la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, incumpliendo lo establecido en la ley de contratos al no ajustar su actuación a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Incumpliendo, asimismo el principio de imputación de la transacción, y de no compensación, dado que el gasto generado de proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, no se refleja en la contabilidad municipal cuyo importe asciende a 1.769.247 euros y se compensa con la cantidad convenida

VII.5.2. Derechos por la sustitución del exceso de aprovechamiento en arco sur

Las alegaciones son aclaraciones descriptivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

VII.5.3. Análisis de la ejecución de las obras del Corredor Verde

VII.5.3.1. Fase I

En lo referente a la inejecución de la obra del «Túnel Ferroviario de Soldevilla o del Oliver», en las alegaciones presentadas el propio Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que no se ejecutaron las mismas, justificándolo en el

hecho de que su importe no superaba el 10% del coste de la obra en su conjunto, y debido a que los usos del túnel no estaban definidos.

— Obvia no obstante el Ayuntamiento de Zaragoza, que no existe acuerdo alguno que justifique, motive o simplemente enumere tal decisión. Por lo que se realizó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente exigible. Simplemente las obras no se realizaron, sin que se acredite tan siquiera el órgano competente que decidió tal extremo, pero su importe sí fue facturado al Ayuntamiento de Zaragoza. La inexecución de una parte del contrato significativa y de objeto separable al del resto de las obras de urbanización del corredor (el capítulo de la separata del proyecto correspondiente a la adecuación del espacio interior túnel de Soldevilla cuyo precio de ejecución por contrata ascendía a 1.319.864 euros sin IVA) sin haberse tramitado el correspondiente expediente administrativo de modificación y sin haberse minorado el precio del contrato, que se ha liquidado con un incremento del precio original del 9 % (822.357 euros sin IVA) pese a no haberse ejecutado las obras previstas en el túnel mencionado. Sin considerar esta partida no ejecutada, la desviación del precio del contrato en las partidas realmente realizadas del proyecto inicial ascendió a 1.651.111 euros sin IVA, lo que representa un incremento del 20% del precio original.

— La existencia de nuevas unidades de obra, sin que el Ayuntamiento haya tramitado un modificado conforme a la Ley de Contratos.

Respecto del hecho de que eran obras totalmente nuevas para su financiación por el FEIL, no se aporta documentación acreditativa que soporte tal afirmación.

Procede modificar la redacción del Informe pero no estimar la alegación.

VII.5.3.2. Fase II

A. Fase II B

A.1. Primera.

La principal diferencia entre los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas y los alegados por el Ayuntamiento de Zaragoza sobre el incremento del coste de ejecución de las obras sobre el importe de adjudicación, derivan de la cifra del importe pendiente de ejecución que el Ayuntamiento de Zaragoza no está tomando en consideración en sus cálculos.

La Cámara de Cuentas parte de la cifra incluida en la certificación N.º 36 de 31 de mayo de 2013, firmada y estando conforme el adjudicatario y los Directores facultativos y el coordinador de obras del Ayuntamiento de Zaragoza, que asciende a 1.487.261,15 euros.

No procede modificar el Informe.

A.2. Segunda y tercera

Sobre las nuevas unidades de obra, se plantea modificar la redacción del Informe tal como:

Esta modificación del contrato debería haber supuesto la tramitación de una modificación del mismo conforme a la ley de contratos, a la vista de las nuevas unidades de obras incorporadas.

VII.5.4. Contabilización de la ejecución de las obras y la financiación

El Ayuntamiento de Zaragoza comienza realizando precisiones de los antecedentes de las obras, que no modifican el contenido del informe y de los que la Cámara dispuso y no difieren de los que tuvo en cuenta en la redacción del informe, a excepción del informe del Ingeniero de Caminos y Jefe del servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano de fecha 09/10/2013

Nuevos datos que aporta el Informe del Ingeniero de fecha 09/10/2013 en fase de alegaciones:

— Importe que se puede requerir a la Junta de compensación asciende a 2.937.783,79 euros.

* En el escrito de alegaciones indican que el Gobierno de Zaragoza ha aprobado una liquidación por dicho importe (no se adjunta el acuerdo)

— Importe pendiente de pago estimado: 1.884.548,70 euros correspondiente a:

* Certificación final Fase I Pendiente de aprobación: 450.649,86

- * Certificación final estimada Fase IIb (12,5% respecto a la liquidación): 904.690,68
- * Revisión de precios estimada Fase IIb (3,0% respecto a la liquidación estimada: 485.373,04
- * Ampliación de plazo de Dirección facultativa y coordinación de SS. Fase IIb: 43.835,12

Con la aportación de la nueva información facilitada el importe de Certificaciones no contabilizadas ascendería a 16.600.657 euros (en lugar de los 14.716.108 euros).

El Ayuntamiento de Zaragoza confirma la falta de contabilización en ejercicio 2011 de las certificaciones de obra y sus correspondientes facturas que se han generado de la obra municipal Corredor Verde, indicando que se contabilizarán con la liquidación definitiva, se advierte nuevamente que se trata de un incumplimiento de los principios contables de devengo y anualidad que rigen la Contabilidad Pública Local.

En conclusión, el ente fiscalizado acepta las manifestaciones del Informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad contable futura.

No obstante se plantea introducir el siguiente párrafo:

En fase de alegaciones, el Ayuntamiento de Zaragoza ha aportado documentación que aumentan el importe de las certificaciones no contabilizadas hasta un total de 16.600.657 euros, frente a los 14.716.108 euros que se cuantificaron hasta la fecha de cierre de los trabajos.

VII.6. TRANVÍA DE ZARAGOZA

Se ha modificado la redacción del análisis del Tranvía de Zaragoza, en cuanto a su estructura y en sus conclusiones, dando respuesta a las alegaciones planteadas por el Ayuntamiento de Zaragoza en el cuerpo del Informe.

VIII. ALEGACIÓN SÉPTIMA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A BALANCE DE SITUACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

VIII.1. BALANCE DE SITUACIÓN

VIII.1.1. Activo

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del informe, aclara las operaciones registradas que han supuesto en balance un saldo contrario a la naturaleza de la cuenta.

No procede modificar el Informe.

VIII.1.1.1. Inmovilizado

Se niega la inexistencia de un inventario contable, y se cita que se remite copia del mismo. Documentación que pese a lo que dice el texto de la alegación, no figura en los «anexos» remitidos a la Cámara de Cuentas.

No procede modificar el Informe.

VIII.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

VIII.2.1.1. Tasas, precios públicos y otros ingresos

El Informe provisional indica que «En ningún organismos autónomo se realiza la gestión de acción ejecutiva de los recibos impagados»

El Ayuntamiento de Zaragoza indica que «No parece pues que sea un hecho relevante en la ejecución presupuestaria de los ingresos de los Organismos Autónomos municipales, y la gestión directa no ejecutiva para su recobro es más efectiva y eficiente, si tenemos en cuenta que cada procedimiento de apremio por este concepto exige un esfuerzo de gestión que los OOA no pueden desarrollar [...] la posibilidad de que el Ayuntamiento [...] asumiera su gestión [...] rechazado a la vista de la escasa entidad de pendiente de pago...».

El Ayuntamiento confirma que no se realiza la gestión de acción ejecutiva de los recibos impagados, motivándolo en el escaso volumen del pendiente de pago, esta afirmación no modifica el contenido del Informe.

A. Patronato Municipal de Artes Escénicas

El Ayuntamiento confirma no ajustar a la ley de contratos, las actuaciones con las compañías de teatro, manifestando su voluntad de implementarlo, en cuanto a la elección del procedimiento, no podemos pronunciarnos, si bien debe quedar acreditado en el expediente.

La Cámara de Cuentas no indica en su informe que la Ordenanza Fiscal N.º 27 no regule precios públicos, sino que de la muestra analizada, que representa un 52% del total de derechos reconocidos, los precios públicos cobrados no se corresponden con los aprobados y publicados, en la citada Ordenanza Fiscal.

El Patronato gestiona la actividad teatral indistintamente como promotor o como arrendatario de las instalaciones. En el primer caso, la compañía de teatro en contraprestación a su actuación percibe un importe de la recaudación y el correspondiente cachet, y el Patronato abona en su caso los derechos de autor; en el segundo caso las compañías de teatro actúan como promotoras y se obligan a abonar al Patronato un porcentaje de la recaudación.

Los contratos analizados que el Patronato celebra con las distintas compañías de teatro, en calidad de promotor, tienen naturaleza de contrato privado, sin que se haya aplicado la Ley de Contratos en cuanto a su preparación y adjudicación. El precio que se fija en el contrato viene establecido en función de un porcentaje de la recaudación, incumpliendo lo estipulado en el art 75 de la citada Ley.

Los contratos analizados en los que el Patronato actúa como arrendatario de las instalaciones municipales no se ajustan en cuanto a su procedimiento a lo establecido en la legislación patrimonial. Los ingresos tendrían la calificación de ingresos patrimoniales.

En ambos casos el organismo contabiliza como gasto el porcentaje de la recaudación cedida a la compañía de teatro y como precios públicos el total de la recaudación obtenida.

Las tarifas que se establece como entrada al espectáculo de teatro, no están reguladas en la Ordenanza N.º 27 de precios públicos.

Asimismo han sido objeto de fiscalización los convenios firmados entre una entidad financiera y el organismo autónomo, calificados como convenio de colaboración o convenio de patrocinio. Dichos convenios no tienen naturaleza subvencional, al existir una contraprestación por parte del Patronato hacia la entidad financiera por la publicidad dada a este. Las cláusulas de los Convenios relativas a la gratuidad del uso o entrada en espectáculos del teatro incumplen la Ordenanza reguladora de los precios públicos, dado que no contempla ningún tipo de exención subjetiva en el cobro de precios públicos.

Se estima parcialmente la alegación de la forma expuesta, con la que se modificar el Informe.

B. Patronato Municipal de Educación

El Informe provisional indica que en las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas municipales por prestación de servicios en las Escuelas infantiles Municipales y en la Universidad Popular fijan «... recargo del 50% sobre el importe regulado en las tarifas aprobadas por la prestación de servicio en los casos de familias o usuarios no empadronados en la Ciudad de Zaragoza, siendo contrarios a los principios fundamentales del sistema tributario de igualdad, progresividad y generalidad, de aquí que la concesión de beneficios fiscales sea materia reservada a Ley»

En la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios en las Escuelas infantiles Municipales, se establece que «...el Consejo del Patronato Municipal de Educación y bibliotecas, pueda conceder un máximo de 200 equivalentes al 50% la cuota. Dichas becas han sido compensadas con las cuotas, sin que conste la existencia de convocatoria conforme a lo establecido en la Ley General de Subvenciones»

El Ayuntamiento de Zaragoza justifica el establecimiento de un recargo del 50% para familias no empadronadas en las tarifas reguladas en la citada Ordenanza en base al dictamen emitido por la Facultad de Derecho fechada en diciembre de 2010.

A la concesión de 200 becas, el Ayuntamiento aporta en fase de alegaciones escrito de la coordinadora de Escuelas Infantiles de inicio del proceso de concesión de becas de 29 de septiembre de 2010 y de 9 de septiembre de 2011, así como una explicación del procedimiento seguido en su concesión.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece en el art 24.4 que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, pudiendo existir razones de rentabilidad social, para que las tasas no cubran el coste del servicio, dado que el límite es no rebasarlo.

En la determinación de la cuantía de la tasa, podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerla, sin que se haya justificado que el empadronamiento, en si, revele una mayor o menor capacidad económica ni esté relacionado con el coste real o previsible del servicio prestado por el Ayuntamiento o su Organismo Autónomo.

Asimismo, y conforme al artículo 9 del TRLRHL, no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

El dictamen presentado y emitido por profesor de derecho tributario y financiero, de la Universidad de Zaragoza, como justificación a que el Ayuntamiento pueda discriminar positivamente a los ciudadanos residentes en la ciudad de Zaragoza, incluye un análisis de diversas Sentencias a favor y en contra de dichas medidas diferenciadoras, detalla Ayuntamientos que incluyen esta medida, recalcando, no obstante, que la extensión de estas medidas no asegura que sea ajustado a derecho, concluyendo que «...la posible vulneración del derecho a la igualdad en la ley tributaria, pone de manifiesto que no es un derecho que impida de manera absoluta la discriminación, sino solo cuando esta no es razonable y proporcionada a los fines de la medida....debe contenerse en el expediente de creación o modificación de la exacción....La fijación de beneficios fiscales en las Ordenanzas fiscales plantea fuertes problemas relacionados con los principios de reserva de ley . Podrían rodearse a través de técnicas; no obstante ello, creo que puede defenderse la legalidad de los beneficios fiscales para vecinos sobre la base del principio de capacidad económica, que si los permite...»

Solicitado al Ayuntamiento el estudio de costes realizado para la determinación de las tarifas exigidas, en ninguno de los estudios facilitados consta justificación del empadronamiento como causa diferenciadora de la capacidad económica de los usuarios de estos servicios.

Respecto a la concesión de becas por el Consejo del Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas, señalar que la documentación presentada no se ajusta al procedimiento regulado en el artículo 23 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; no consta que la convocatoria haya sido aprobada por órgano competente ni que con carácter previo a la misma se haya aprobado el gasto, conforme a lo establecido en el art 34.1 de la citada ley.

Se incumple el principio contable de no compensación de gastos e ingresos dado que la beca concedida ha sido registrado como menor cuota de la tasa por prestación de servicios en las Escuelas Infantiles Municipales.

No procede modificar el Informe.

C. Patronato Municipal de Turismo.

El Informe provisional indica que «...En ninguno de los servicios existe documentación que acredite la supervisión por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, sobre los importes efectivamente recaudados, dando por buenos en todos los casos las liquidaciones practicadas por las empresas contratadas...han sido analizadas las anulaciones registradas en el ejercicio, correspondiendo todas ellas a anulaciones y exenciones de cuotas de socios por pertenecer a la oficina de congresos. En los expedientes analizados no consta declaración de fallido del deudor e incobrable el crédito por las cuotas devengadas previas al acuerdo de cese. Las anulaciones y exenciones suponen un incumplimiento del artículo 15 del Reglamento de la Oficina de congreso de Zaragoza»

El Ayuntamiento de Zaragoza señala que la empresas adjudicatarias de los servicios «Material promocional y Visitas turísticas», «Bus turísticos» y «City Card» remitían mensual o diariamente a Zaragoza turismo resumen de los servicios prestados y eran supervisados por el Jefe de Contabilidad, quien realiza comprobación con la recaudado. Se indica que adjuntan información adicional pero no consta en la alegación ni en los anexos a las mismas.

Respecto a las anulaciones registradas en el ejercicio se indica que «... no consta declaración formal de fallido del deudor e incobrable del crédito, pero si consta en los archivos de Zaragoza Turismo, los múltiples requerimientos realizados para conseguir su cobro antes de proponer su baja...desde un punto de vista normativo, las anulaciones de derechos reconocidos fueron aprobados por los órganos correspondientes...»

No consta que hayan presentado documentación adicional a la analizada durante la fiscalización de las operaciones registradas en los conceptos presupuestarios correspondientes a los servicios «Material promocional y Visitas turísticas», «Bus turísticos» y «City Card».

En ninguno de los expedientes analizados consta resolución de aprobación de órganos competente de la liquidación presentada por las empresas adjudicatarias de los servicios, ni informe o comprobaciones firmadas por los responsables del organismo autónomo ni del control interno.

Así de la muestra analizada correspondiente al concepto de ingresos «Material Promocional», se concluyó que los expedientes analizados no contaban con resolución de aprobación de la liquidación presentada, la documentación que soporta el registro contable se corresponde con un cuadrante de las ventas realizadas por cada una de

las oficinas- Plaza del Pilar, Torreón de Zuda, Estación y Aeropuertos, y el justificante bancario. No constan firmas de encargados o responsable del Organismo Autónomo

De la muestra analizada correspondiente al concepto de ingresos «Visitas turísticas» se concluyó que los expedientes analizados no contaban con resolución de aprobación de la liquidación presentada, la documentación que soporta el registro contable se corresponde con las facturaciones que se realiza a las visitantes. No constan comprobaciones o visto bueno de los responsables del OA.

De la muestra analizada correspondiente al concepto de ingresos «Bus Turístico» se concluyó que los expedientes analizados no contaban con resolución de aprobación de la liquidación presentada, la documentación que soporta el registro contable se corresponde con las liquidaciones que realiza TUZSA por el servicio prestado.

El coste se realiza en base a la Memoria presentada por TUZSA, donde la propia empresa fijaba la valoración kilométrica y el precio coche kilómetro.

No se saca a licitación en base a que la empresa TUZSA presta en exclusividad el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros.- En el expediente no queda debidamente justificado la imposibilidad de sacarlo a licitación, no se incluye declaración de exclusividad como única empresa capacitada para poder prestar el servicio.

No consta que se haya realizado ningún control por parte del Patronato o los órganos de control interno del Ayuntamiento sobre los costes del servicio ni los importes recaudados incluidos en la liquidación presentada por TUZSA.

De la muestra analizada correspondiente al concepto de ingresos «City Card» se concluyó que los expedientes analizados no cuentan con resolución de aprobación de las liquidaciones presentadas, la documentación que soporta el registro contable se corresponde con facturaciones que se realiza a las empresas encargadas de la gestión sin que conste que se haya realizado ningún control por parte del Patronato o los órganos de control interno del Ayuntamiento sobre los importes recaudados.

Respecto a las alegaciones presentadas por Zaragoza Turismo al respecto de las incidencias señaladas respecto a las anulaciones realizadas a cuotas, son aclaraciones descriptivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido

El artículo 15 del Reglamento de la Oficina de Congresos de Zaragoza establece:

«1. Los miembros adheridos a la OCZ podrán cesar voluntariamente, con un previos de tres meses, anteriores al 31 de diciembre; si el previos se efectúa más tarde, devengará automáticamente el importe íntegro de la cuota para el año siguiente. Las bajas anunciadas fuera de estos plazos no darán derecho, en ningún caso, a la devolución de cuotas ya abonadas ni a la exención del pago de cuotas pendientes de ejercicios anteriores.

2. El Comité ejecutivo cesará de su condición de miembros de la OCZ a quienes:

– [...]

– No hayan hecho efectiva su cuota de miembro transcurrido tres meses de la fecha de pago estipulada.

– [...]

3. Los ceses por los motivos contemplados en los párrafos anteriores serán aprobados por el Comité ejecutivo, previa instrucción del expediente, en el que se dará audiencia a la empresa miembro.»

A la vista del citado artículo las cuotas generadas en ejercicios anteriores (2009 y 2010) a la fecha efectiva de la baja (2011) devenga automáticamente la cuota y no dan derecho a la devolución de las cuotas satisfechas ni a la exención del pago de cuotas pendientes de ejercicios anteriores.

No procede modificar el Informe.

IX. ALEGACIÓN OCTAVA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS AL REMANENTE DE TESORERÍA

De los trabajos de fiscalización se han detectado los siguientes ajustes en el cálculo del remanente de tesorería del ejercicio 2011, que suman un total de 125.536.761 euros.

Concepto	Importe	Apartado
Enajenaciones de terrenos no realizadas	(51.199.103)	II.2.3.1.B.1
IVA asociado a las enajenaciones de terrenos	(8.912.941)	II.2.3.1.B.1
Aplazamientos y fraccionamientos no contabilizados	(1.400.219)	II.2.3.1.C
Provisión para insolvencias	(64.051.498)	II.2.3.3
Total	(125.536.761)	

El remanente de tesorería calculado según las Reglas 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes anteriores resultaría negativo por 132.599.109 euros. El remanente de tesorería calculado según las Reglas 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la ICAL normal, una vez sumados los ajustes anteriores resultaría negativo por 132.599.109 euros.

Este remanente de tesorería se ve condicionado por el hecho de que en su cálculo no se han incluido las obligaciones contabilizadas por el Ayuntamiento en la cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto», ni las que la Cámara de Cuentas ha propuesto contabilizar adicionalmente en dicha cuenta al cierre de 2011 como consecuencia de sus trabajos de fiscalización, por no exigirlo la normativa contable. El saldo final de los gastos registrados en esta cuenta, después de los ajustes de esta auditoría, asciende a 163.754.630 euros tal como:

Concepto	Importe	Apartado
Compromiso aportación a Promoción Aeropuerto Zaragoza	(3.500.000)	II.2.2.1.A
Saldo de la 413 contabilizado por el Ayuntamiento	(128.584.677)	II.2.7.2.B
Obligaciones por gastos no contabilizados (cap II y VI)	(21.121.737)	II.4.3.2 y II.4.3.3
Componente C2 UTEDEZA (registrado en la 411)	(8.411.668)	II.2.7.2.A.2
Cuota de diciembre de la seguridad social	(2.136.548)	II.4.3.1
Total	(163.754.630)	

De haberse contabilizado presupuestariamente en el ejercicio 2011 como obligaciones reconocidas netas, el importe anterior de 163.754.630 euros, como resulta preceptivo, hubiera modificado significativamente el remanente de tesorería arrojando un saldo negativo de -296.353.739 euros.

Adicionalmente a lo anterior, debido a la excepcionalidad de la operación y al efecto que sobre el remanente de tesorería ha tenido, hay que señalar que los préstamos formalizados en el ejercicio 2011, que han ascendido a 48.258.250 euros, se corresponden íntegramente con el plan de pago a proveedores, aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, y han supuesto en la práctica una conversión de deuda comercial en deuda financiera. Resultado de ello es que el remanente de tesorería se ha visto mejorado en dicho importe.

De considerar todas las operaciones anteriores el remanente de tesorería hubiera sido negativo por importe de 344.611.989 euros.

Por lo antedicho procede estimar parcialmente la alegación pasando a tener el Informe la redacción indicada.

X. ALEGACIÓN NOVENA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A ACTIVIDAD CONTRACTUAL

X.1. METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe.

X.2. CONTRADOS ADJUDICADOS EN EL EJERCICIO

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe.

X.3. DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRATOS

Nos remitimos al estudio realizado en la conclusión 17.

En la actualidad el Ayuntamiento de Zaragoza, está calificando los contratos de Bar-Cafetería como contratos de servicios del art. 10 LCSP, dada la amplitud con que la Directiva 2004/18 ha dejado regulado el referido tipo contractual de servicios, la calificación del contrato como de Administrativo especial debe ser residual. Lo mismo cabe decir de los contratos de Milla Digital y Red Wifi. La doctrina de la Junta consultiva de Contratación Adminis-

trativa de Aragón es clara al respecto, informes 19/2008 y 25/2008, así como Recomendación de la JCAA 1/2011.

No procede modificar el Informe.

X.4. DE LA OBLIGACIÓN DE COMUNICACIÓN Y PUBLICACIÓN

X.4.1. Cuadro A. Organismo Autónomo de Educación y Bibliotecas.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

No procede modificar el Informe.

X.4.2. Cuadro B. Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

Se aporta relación de contratos mayores que no fue comunicada en tiempo y forma a la CCA, art. 22 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la CCA en relación con el art. 28.5 del mismo. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.4.3. Cuadro C. Sociedad Zaragoza Deporte Municipal S.A

La información sobre los contratos celebrados en el ejercicio 2011, no fueron presentados en tiempo y forma, art. 22 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón. Además, según reconoce la alegación, «...los contratos correspondientes al año 2011 fueron comunicados con fecha 8 de enero de 2013, con el requerimiento de la Cámara de Cuentas de Aragón...». Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

X.5. INCIDENCIAS POSTERIORES A LA EJECUCIÓN

X.5.1. Perfil de contratante

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.5.2. Ayuntamiento

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.5.3. Patronato Municipal de Turismo

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.5.4. Patronato Municipal de las Artes Escénicas y de la Imagen

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.5.5. Sociedad Mercantil Audiorama de Zaragoza SA

No constando a La Cámara de Cuentas la publicación en el Perfil en el ejercicio 2011 de los contratos del informe provisional, no se nos facilita justificante de la efectiva publicación, sin embargo, se nos facilitan los correos electrónicos en los que solicitaban tal publicación. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.5.6. Organismo Autónomo Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad contractual futura.

X.6. FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL SUJETA A LA LCSP

No se alega nada al respecto.

X.7. RESULTADO DE LA ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

X.7.1. Incidencias en las actuaciones preparatorias

X.7.1.1. Falta una adecuada justificación de la necesidad del contrato para los fines de servicio público, mediante informe razonado, art. 22 LCSP

A. Contrato número 3

Se adjunta informe de justificación del procedimiento de contratación, en el que se señala la insuficiencia de medios y las dificultades para gestionar directamente este servicio, sin que con esto se justifiquen «...con precisión...», en los términos recogidos en el art. 22 LCSP en relación con el art. 73 RGLCAP, las necesidades a cubrir.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

B. Contrato número 15

Se adjunta escrito de motivación para el suministro de equipos multifunción. En un caso, la justificación se basa en que se precisa para la sustitución de una máquina similar, por el elevado coste de los consumibles, reparaciones y copias que las hacen inviables; en otro caso, dada la actividad formativa del Centro se requiere un servicio de reprografía. En el primer caso, no se justifica «...con precisión...», cuál es el elevado coste de los consumibles, reparaciones y copias para que la hagan inviable, y en el segundo caso, no se precisa en que se concretan las necesidades concretas derivadas de tal actividad formativa.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

C. Contrato número 17

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

D. Contrato número 19

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.7.1.2. Falta justificación del procedimiento de adjudicación, art. 93.4 LCSP, o la elección del procedimiento negociado con publicidad no se ajusta a lo señalado en el art. 154 de la LCSP o no queda suficientemente justificado

Contrato número 2

Se adjunta informe sobre la justificación, que señala: «... a los efectos contenidos en el art. 93.4 de la Ley 30/2007, (...) se informa que el procedimiento seleccionado en el presente expediente es el procedimiento nego-

ciado (...), art. 155.d) LCSP». El procedimiento negociado tiene un carácter excepcional o extraordinario, con lo que pudiéndose acudir al procedimiento abierto, la justificación dada en el informe no es suficiente. No se han identificado en el PCAP los aspectos a tener en cuenta para la negociación, además, de los propios criterios de valoración del art. 134 LCSP que si se contemplan, con lo que se ha tramitado, de facto, como si de un abierto se tratara. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

No procede modificar el Informe.

X.7.1.3. Falta nombramiento de responsable de contrato

La figura del responsable del contrato se regula en la ley como un medio voluntario para asegurar la máxima garantía en el cumplimiento de principios como el de eficacia, eficiencia y economía, así como en el control, uso y finalidad de lo adquirido. Con este objetivo de mejora en las garantías, propuesta por la Ley, está incluida esta recomendación en el informe.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.7.1.4. La justificación de la insuficiencia de medios es genérica e imprecisa

Según la regulación vigente en materia de contratos no debe emitirse, para los contratos de servicios, informe de insuficiencia de medios, no obstante, emitidos para completar la justificación de la necesidad, contemplada en el art. 22 TRLCSP en relación con el art. 73.2 RGLCAP, no pueden convertirse en un mero documento formal o de puro trámite. Cuando se alega como medio de justificación de la necesidad, para los contratos de servicios, insuficiencia de medios, deben identificarse de forma objetiva, clara y precisa las mismas y su relación con las necesidades concretas a cubrir haciendo una estimación de tales desajustes. Como ejemplos tendríamos los siguientes: contrato N.º4, «Este servicio se viene gestionando mediante contratación externa, ya que el Ayuntamiento no dispone de medios propios para prestarlo directamente»; contrato N.º5, «...dado que los servicios sociales comunitarios no disponen de los medios personales ni materiales que posibiliten la realización del mismo...»; contrato N.º8, «El Servicio de Servicios Sociales Especializados, no dispone de personal, bien por el número, como por el tipo de tarea a desarrollar, o por los medios necesarios para desarrollar los contenidos de las tareas necesarias que quedan reflejadas en el pliego de condiciones técnicas correspondiente...».

No procede modificar el Informe.

X.1.7.5. Falta informe de supervisión del proyecto

Contrato número 1

El punto 12 de la Disposición Adicional Segunda y, por extensión, el art. 109, ambos, de la LCSP, señalan la obligatoriedad del trámite formal del informe de supervisión en el ámbito de la administración local. Además, la Disposición Adicional Segunda y, por tanto, el art. 109, al que el punto 12 de aquella, se refiere expresamente, tienen el carácter de normativa básica, según recoge la Disposición Final 7ª.2 de la LCSP. Como consecuencia de lo dicho, tales disposiciones se aplicarían de forma preferente al art.344 del Decreto 347/2002 de 19 de noviembre, con lo que sería obligatorio el trámite formal de emisión del informe de supervisión del proyecto.

No procede modificar el Informe.

X.7.1.6. Falta de justificación de la modalidad de contratación

A. Contrato número 7

El Ayuntamiento de Zaragoza acuerda el pago del servicio mediante la entrega de una cantidad fija -por día- para las plazas ocupadas y no ocupadas y, por otro, entrega el uso de la tercera planta de la Residencia y todo su mobiliario que es de titularidad municipal, con lo que no cabe hablar de transmisión de riesgo, atendiendo a las características monopolísticas del mercado en que se presta el servicio. Por tanto, no se acredita la debida concurrencia del riesgo y ventura del contratista que según reconoce la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

en informe 12/2010 es requisito indispensable para calificar a un contrato como de gestión de servicio público y no como de servicio, es decir, no existe equilibrio entre las obligaciones asumidas y los beneficios generados, para la Administración.

No procede modificar el Informe.

B. Contrato número 10

La calificación del contrato como «Administrativo especial», no se corresponde con lo dispuesto por la JCCAA en sus informes 19/2008 y 25/2008, así como en la Recomendación 1/2011.

No procede modificar el Informe.

C. Contrato número 13

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad contractual futura

X.1.7.7. El acta de replanteo es genérica e imprecisa

A. Contrato número 1

Según el acta de replanteo: «...no se observan diferencias significativas entre el aspecto actual de los terrenos y el que tenía cuando se redactó el Proyecto...» y que «...el proyecto sigue siendo técnicamente válido y viable». El proyecto es viable o no lo es, no cabe hablar de «diferencias significativas», porque esta expresión implica que hay diferencias no significativas de las que se debió haber hecho referencia en el Acta, bien como modificación al proyecto inicial, bien como simple anexo al proyecto original, aclarando tal circunstancia, art. 110 LCSP.

No procede modificar el Informe.

B. Contrato número 2

El acta, además de ser genérica, no hace mención a lo que se señala en el PPT respecto al replanteo: «Se comprobarán los puntos de nivel marcados y el espesor de tierra vegetal a excavar». Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido

X.7.1.8. Incumplimiento de los plazos de emisión del informe de supervisión del proyecto y del acta de replanteo

Se estima la alegación en razón del artículo 105.2 del TRLCSP, ya que el contrato es mixto y la prestación preponderante es la de contrato de servicios.

Procede modificar el Informe.

X.7.1.9. En contratos de gestión de servicios públicos, falta la definición del régimen jurídico básico que determina el carácter público del servicio, con expresión de los aspectos económicos y administrativos específicos del contrato, art. 67.4.a) RGLCAP.

Contrato número 7

Según recoge el art. 67.4.a) RGLCAP, en relación con el art. 116 LCSP, «...los pliegos de cláusulas administrativas particulares (...) contendrán: a) Régimen jurídico básico que determina el carácter de servicio público...». No consta que en el PCAP se incluya tal precisión.

No procede modificar el Informe.

X.7.1.10. Falta el proyecto de explotación, de la ejecución y extinción del contrato, art. 183.1 RGLCAP

Hace referencia el Ayuntamiento de Zaragoza al Reglamento de la Residencia Casa Amparo, el cual no puede ser considerado como un proyecto de explotación.

No procede modificar el Informe.

X.7.2. Incidencias en los expedientes de contratación

X.7.2.1. Falta del PCAP en el expediente.

No consta la existencia de Pliego o documento equivalente en el que se regulen las características básicas para la adjudicación y ejecución del contrato, art. 20.2 en relación con el 121.1 y 2, todos de la LCSP. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido

X.7.2.2. Falta inclusión en el PCAP de una referencia detallada a la dirección e inspección de la ejecución por el órgano de contratación, art. 94 RGLCAP.

El art. 94.2 RGLCAP, expresamente señala que el PCAP: «...contendrá las declaraciones precisas sobre el modo de ejercer esta potestad administrativa...», es decir, que este debe recoger de forma «precisa», como hacer efectivo el ejercicio de la potestad de dirección, inspección y control que asegure el correcto cumplimiento del contrato y poder identificar así posibles irregularidades. No nos referimos a lo señalado en el art. 67.2.r) RGLCAP, sobre fijación de penalidades en el PCAP, ni a la información del PPT. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.7.2.3. No se incluye en el PCAP, diligencia con la fecha del informe de la JCCA, art. 3.1.f) y art. 5 Decreto 81/2006.

En su alegación, el Ayuntamiento asegura no disponer en el ejercicio 2011 de pliegos tipo adaptados a la ley de economía sostenible, con lo que el pliego de cláusulas administrativas particulares específico se aprobaba con cada expediente concreto. Primero, hay que señalar que el pliego de cláusulas administrativas particulares específico, no es otra cosa que el cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares; y, en segundo lugar, si no se dispone de un pliego tipo de general aplicación, significa que cada pliego es un pliego de cláusulas administrativas particulares y, por tanto, debe venir informado además de por la asesoría jurídica, Secretario (punto 8 de la Disposición Adicional 2ª LCSP), por la Intervención (punto 7 de la Disposición Adicional 2ª LCSP). La Junta Consultiva de Contratación Administrativa según art. 3.1.f) del Decreto 81/2006 del Gobierno de Aragón, solo informa los pliegos tipo.

Se admite la alegación, se modifica el contenido del Informe.

X.7.2.4. Falta informe económico-financiero razonado sobre el cálculo del presupuesto base de licitación del contrato y su ajuste al precio de mercado, arts. 75.1 y 76.2 LCSP en relación con los arts. 66.1, 67.7.c) y 73.2 del RGLCAP.

En los arts. 75.1 y 76.2 LCSP en relación con los arts. 66.1 y 67.7.c) RGLCAP, se advierte que la Administración no es libre para fijar el presupuesto base de licitación sino que ha de ajustarse al valor de mercado. Según informe 49/2010 de la JCCA el órgano de contratación debe adjuntar al expediente, antes de la aprobación de los pliegos y del gasto, un «...documento económico relevante...», el cual consistirá en el estudio económico del servicio con los distintos datos precisos para valorar el importe del presupuesto base de licitación y así poder identificar con claridad si en el momento de su fijación se ha atendido al precio general de mercado o no. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

X.7.2.5. EL PCAP no recoge el importe del valor estimado del contrato a pesar de haberse contemplado la posibilidad de prórrogas.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las conclusiones del Informe.

X.7.2.6. El PCAP no justifica el criterio de acreditación de la solvencia eco/ finan/ técnica de entre los reseñados por LCAP.

El TACPA ha señalado en el punto iii.h) de su última memoria publicada (marzo 2012-febrero 2013) y en el acuerdo 18/2012 que: "...las exigencias de capacidad y solvencia se conforman como un requisito o condición

sine qua non, (...) para garantizar la consecución del interés público (...), de ahí la importancia de su ajustada concreción, pues el carácter desproporcionado de la solvencia que se exija, o la no directa vinculación, pueden ser un elemento de restricción indebida de la competencia...». Conforme al art. 44.2, párrafo segundo de la Directiva 2004/18, el nivel mínimo de capacidad debe estar vinculado y ser proporcional al objeto del contrato. No queda motivada la fijación del límite de solvencia basado «...en una gestión mínima anual de 25.000Tm durante los últimos tres años...». Finalmente, debemos mencionar lo dispuesto en el art. 51.2 LCSP, sobre el contenido del PCAP en relación a los requisitos mínimos de solvencia que deberán reunir los licitadores, y ello de conformidad con el punto 17º de la Recomendación de la JCCA sobre contenido mínimo de los Pliegos de Cláusulas Administrativas

No procede modificar el Informe.

X.7.2.7. Fijación de una baja temeraria incoherente con la distribución de puntos del criterio precio

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las conclusiones del informe.

X.7.2.8. El criterio de valoración relativo a las mejoras aparece descrito de forma genérica.

Las alegaciones remiten a la definición de lo que se consideran mejoras en los PCAP pero no delimita los criterios de valoración de las mismas que es sobre lo que versa la conclusión del informe.

No procede modificar el Informe.

X.7.2.9. El PCAP, desincentiva la realización de bajas, art. 134.1 LCSP.

El PCAP ha establecido unos requisitos de baja en el lote de mayor importancia, que hace que las bajas superiores al 23%, no reciban puntuación alguna, motivo por lo que todos los licitadores han realizado esta baja máxima.

No procede modificar el Informe.

X.7.2.10. Los criterios de valoración no están directamente vinculados al objeto del contrato, art. 134.1 LCSP.

Se admite la alegación, se modifica el contenido del Informe.

X.7.2.11. La fórmula no otorga cero puntos a la oferta que iguale al presupuesto base de licitación, art. 134.2 LCSP.

Debe garantizarse la aplicación de todos los puntos atribuidos al criterio precio en el PCAP, 2011. Por esta Cámara de Cuentas se vienen criticando aquellas fórmulas propuestas en el PCAP que no reparten todos los puntos pero, no por una cuestión de saciedad (mayor oferta-máxima puntuación del intervalo establecido en el pliego), sino por que tales fórmulas asignan puntos a ofertas que van al tipo de licitación, sin incorporar bajas o mejoras en el precio. Es decir, la Cámara de Cuentas cuestiona las fórmulas que, aunque asignen la máxima puntuación a la oferta más barata, permiten obtener puntuación a ofertas con bajas de un 0%, porque, en estos casos, se desvirtúa igualmente la importancia del precio respecto al resto de los criterios de adjudicación aplicados, al no distribuirse efectivamente todos los puntos posibles (ver informe JCCAA 6/2014 de 3 de marzo).

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.7.2.12. La distribución real de puntos que hace la fórmula, implica una modificación de la proporción de puntos otorgados a criterios de valoración objetivos y subjetivos, dando lugar a que se incurra en el supuesto del Comité de Expertos.

La puntuación que se otorga aparece sin criterio de ponderación alguno, tan solo se recoge la puntuación total para cada criterio de adjudicación.

No procede modificar el Informe.

X.7.2.13. Los criterios de valoración de ofertas técnicas se presentan ponderados, de forma genérica, sin que se especifique la forma y método de asignación de puntos, art. 134.4 LCSP.

La puntuación que se otorga aparece sin criterio de ponderación alguno, tan solo se recoge la puntuación total para cada criterio de adjudicación.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

X.7.2.14. La cláusula de modificación de los contratos es un párrafo estándar que incumple lo dispuesto en el art. 202.2 LCSP.

Respecto a los contratos de la muestra 1 y 2, nos remitimos a lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Economía Sostenible, 2/2011 de 04 de marzo, que introduce en el nuevo Título V dentro del Libro I de la LCSP, el art. 92 ter., sobre las modificaciones previstas en la documentación que rige la licitación. En este sentido, el Acuerdo 44/2012 del TACPA, señala que, «...quizás lo más importante, la incorrecta configuración en el PCAP de las posibilidades de modificación del contrato puede afectar a la determinación del objeto en el futuro, ya que no se prevén los trámites y umbrales que permitan, ante circunstancias imprevisibles de interés público, una modificación contractual (...). La simple cita o remisión al Título V del Libro I del TRLCSP contenida en la cláusula (...) del PCAP, incumple las exigencias del marco jurídico vigente». (...).

A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas. Es decir, el PCAP no sólo debe prever la posibilidad, sino que debe determinar y cuantificar en qué y cómo procede esta modificación. Lo que tendrá sus efectos tanto a la hora de calcular el valor estimado del contrato, como de la presentación de ofertas por los potenciales licitadores...».

En los contratos 5 y 8 que introducen una cláusula de modificación del contrato y en los que no hay un cuadro resumen en el que se señale si los contratos son susceptibles de modificación y de prórroga, o no, ver la recomendación 41ª del escrito, «Recomendación de la JCCA sobre contenido mínimo del PCAP». En estos contratos, la cláusula correspondiente no hace mención ni a las condiciones ni al importe de la modificación. No se critica la obligatoria inclusión de una cláusula de modificación del contrato, sino que una vez introducida se dé cumplimiento a lo establecido por la LCSP.

El contrato N.º12, no incluyó cláusula alguna de modificación del contrato, por lo que procede eliminar la referencia al mismo en el cuadro.

X.7.2.15. Ni en el anuncio de licitación ni en el PCAP, se fija importe máximo de los gastos de publicidad, art. 67.2.g) RGLCAP.

No se recoge el importe máximo de los gastos de publicidad, sino tan solo a cargo de quien corren los mismo. Nos remitimos al Anexo II del Real Decreto 817/2009, de 08 de mayo, en relación con su Disposición final segunda y con el art. 77 del RGLCAP.

En el contrato N.º7 la cláusula 12.2 del PCAP, recoge la misma incidencia, mientras que el PCAP específico, además de señalar los gastos a que se refiere la cláusula 12, incorpora otros que sí cuantifica, tal y como consta en el escrito de la alegación. Sin embargo, se sigue desconociendo el importe máximo de los gastos incluidos en la cláusula 12.2 del PCAP.

No procede modificar el Informe.

X.7.2.16. Los informes técnicos de valoración recogen criterios, subcriterios o coeficientes de ponderación que no están detallados en los Pliegos.

El apartado 38 de la Sentencia de 24 de enero de 2008 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, exige que: «...los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomara en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos, (...). Una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcrite-

rios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores...». Una ponderación general genera, posteriormente, la inclusión de subcriterios con que realizar esta que no fueron incluidos previamente en el PCAP. Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el informe que no modifican su contenido.

X.7.2.17. Se han calificado como criterios de valoración sujetos a evaluación previa criterios que, en realidad, lo son de solvencia.

Contrato N.º11, el criterio de valoración fijado en el PCAP consistente en «Mejoras técnicas», como criterio sujeto a evaluación posterior es, en realidad, un criterio sujeto a evaluación previa; de hecho, el propio informe técnico valora en el LOTE I, el criterio de «Mejoras técnicas», que se trata de un criterio que en el PCAP punto 13.lote I. punto 1.B., aparece entre los calificados como de carácter objetivo.

A la vista de lo dispuesto en la incidencia del contrato N.º 11 se añade en la línea correspondiente al punto V.7.2.17: «...así como, una errónea calificación de los criterios subjetivos».

Contrato N.º19, es el caso del «Plan de formación y actualización: (...)».

No procede modificar el Informe.

X.7.2.18. El PPT de los siguientes contratos contiene información que debe contemplarse en el PCAP, art. 68.3 RGLCAP

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

X.7.2.19. El criterio precio tiene una baja ponderación sin que conste justificación alguna.

El principio de eficiencia en la gestión de fondos públicos, exige respecto del criterio precio una adecuada ponderación del mismo y que el Tribunal de Cuentas (Informe Comunidad Autónoma de Aragón 2006-2009) ha fijado en el 30% de la puntuación total otorgada a los criterios de adjudicación, sumando los sujetos a clasificación previa y posterior. Además, no hay motivación alguna en el expediente o en el PCAP, que justifique tan baja valoración del criterio precio, tan solo 18 sobre 100, a los efectos de encontrar la oferta económicamente más ventajosa.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

X.7.2.20. El PCAP no recoge fórmula alguna para el reparto objetivo y proporcional de los puntos asignados.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad contractual futura.

X.7.2.21. Vulneración del orden de apertura de los sobres con la oferta técnica (criterios sujetos a evaluación previa) y con la económica (criterios sujetos a evaluación posterior).

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe.

X.7.3. Incidencias en los procedimientos de adjudicación

X.7.3.1. Incumplimiento del contenido mínimo de los anuncios de licitación, art. 134.2 y 5 LCSP.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe.

X.7.3.2. Falta el certificado del funcionario responsable del Registro de entrada, art. 80.5 RGLCAP.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe.

X.7.3.3. Falta el informe de Intervención con la fiscalización previa a la adjudicación del contrato, fase de disposición del gasto.

Las alegaciones del Ayuntamiento de Zaragoza reconocen la inexistencia del informe de intervención previo a la fase de disposición del contrato que debería existir en virtud del artículo 214.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo:

2. *El ejercicio de la expresada función comprenderá:*

a) *La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.*

Se adjuntan aclaraciones del procedimiento seguido, que no suponen la modificación de la conclusión del Informe.

X.7.3.4. Falta publicación en el Perfil de Contratante de los miembros designados para la constitución de la Mesa.

En lo referente a los contratos número 13, 14 y 16 se acepta la conclusión.

Respecto del resto de contratos se alega que se identifica el cargo de las personas, pero la identificación ha de referirse a la persona física ante el ejercicio del deber de abstención o recusación (art 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 53.5 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público).

No procede modificar el Informe.

X.7.4. Incidencias en la ejecución de los contratos

X.7.4.1. Incumplimiento del plazo de ejecución

Contrato N.º2: el PCAP específico fija un plazo de 12 meses, a partir del acta de comprobación de replanteo de fecha 13 de febrero 2012, el 26 de junio de 2012 se levanta acta de suspensión temporal. La justificación está en que el importe del que se dispone no es suficiente para ejecutar la totalidad del objeto del contrato en el plazo previsto. El 27 de septiembre se levanta acta de reanudación de las obras, solicitando simultáneamente una ampliación del plazo de ejecución de 6 meses.

Contrato N.º10: la fecha de terminación de las obras y de inicio de la explotación, según acta de comprobación de terminación de la primera fase y Decreto del Consejero de Acción Social y Deportes de fecha 30 noviembre 2011, fue el 18 de noviembre de 2011, mientras que por Decreto del mismo Consejero se acuerda la aprobación del pago del canon fijo a la empresa desde el mes de septiembre, es decir, por los últimos cuatro meses del ejercicio 2011 cuando, según acabamos de señalar, hasta el 18 de noviembre no comenzaba la explotación. No es aplicable, por tanto, el art. 105 de la Ley 30/1992, alegado por el órgano de contratación para corregir la fecha de terminación de las obras, puesto que no estamos ante ningún error de hecho o material o aritmético, dado que la obra según el personal técnico responsable y el propio contratista concluyó el 18 de noviembre de 2011.

No procede modificar el Informe.

X.7.4.2. Modificaciones sin seguir el procedimiento exigido legalmente.

Se han aprobado sendas Actas de Precios Contradictorios relativas a unidades de obra que no figuraban en el proyecto adjudicado inicialmente, sin que se haya acreditado la concurrencia de los supuestos del art. 202 en relación con el 217.2 y 3 último párrafo LCSP y 158 RGLCAP, puesto que se limitan a señalar que es necesario introducir unidades de obra no fijadas en el Proyecto inicial «...para la buena ejecución de los trabajos...».

No procede modificar el Informe.

X.7.4.3. Se han hecho recepciones parciales de una obra

En la cláusula 25.5 del PCAP se señala que serán posibles recepciones parciales si lo reconoce así expresamente el PCAP específico firmado en fecha 29 marzo 2011, sin embargo, este no hace referencia alguna a esta posibi-

lidad. La suspensión temporal se produce como consecuencia de problemas para atender el pago de las certificaciones de la obra y llevó aparejada la recepción parcial de la misma.

No procede modificar el Informe.

X.7.5. Incidencias contables

X.7.5.1. Falta o es insuficiente, el Documento Contable «RC» (Certificado de Existencia y Retención de Crédito), y además, no se emiten los documentos contables «A» y «D» de aprobación y disposición del gasto art. 93.3 LCSP

Contrato N.º2, se emite un primer documento contable RC N.º 102380 de fecha 15 de octubre de 2010, para los ejercicios 2010 y 2011. Con posterioridad y debido al retraso en la tramitación del procedimiento, se emite un segundo documento contable RC N.º 110452, de fecha 07 de febrero de 2011, para los ejercicios 2011 y 2012, luego se emite un tercer documento contable RC N.º 120413, de fecha 21 de febrero de 2012 para el ejercicio 2012, finalmente y tras la aprobación de los presupuestos del Ayuntamiento el 11 de junio de 2012, la falta de presupuesto dio lugar a la suspensión temporal total de la obra por Acta del Consejero del Área de urbanismo de 18 de julio de 2012. Se emite un cuarto documento contable RC N.º 121072, de fecha 13 de julio de 2012, para el ejercicio 2012 y un quinto RC N.º 121509, de fecha 24 de septiembre de 2012. Los documentos contables RC emitidos son manifiestamente insuficientes para atender las necesidades, lo que obliga a una emisión sucesiva de los mismos.

Contrato N.º 7, el 12 de enero de 2011 se emite documento RC por importe de 890.821 euros, pero se toma razón contable por importe de 756.309 euros, el 7 de febrero se firma acuerdo de adjudicación y el contrato se firma con fecha 2 de marzo de 2011, sin embargo, la cláusula cuarta del contrato se refiere al RC 101017, que es del ejercicio 2010, con lo que carece de validez en el 2011 y, además, es de importe 190.000 euros, claramente insuficiente para atender las necesidades de gasto previstas en el ejercicio 2011. Asimismo, consta escrito de fecha 23 de marzo de 2012, en el que se reconoce la insuficiencia de la consignación presupuestaria para seguir haciendo frente al contrato.

Contratos N.º13 y 14, las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

XI. ALEGACIÓN DÉCIMA SOBRE LOS APARTADOS RELATIVOS A ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

XI.1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial alega que falta de incorporar en los cuadros del informe las subvenciones del programa de movilidad Leonardo da Vinci, por importe de 40.055 euros, concedidas en régimen de concurrencia y, en consecuencia, que no todas las subvenciones concedidas por los organismos autónomos se conceden de forma directa

Según dispone la cláusula segunda de la convocatoria de becas para estancias en la Unión Europea en el marco del proyecto de movilidad «Leonardo da Vinci» el gasto de las becas se atiende con cargo a la aplicación presupuestaria PCI-241-22621 del presupuesto del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza.

Dicha imputación presupuestaria no es adecuada a la naturaleza económica del gasto, dado que se imputa al capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios», cuando por su naturaleza económica debe imputarse al capítulo 4 «Transferencias corrientes», incumpliendo el artículo 2 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales que establece que «las entidades locales elaborarán sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir».

Se incluye una modificación al Informe para explicar esta situación.

Adicionalmente a lo anterior, existen subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva que han sido contabilizadas incorrectamente en el capítulo 2 del presupuesto de gastos, por importe de 40.055 euros, en el marco del proyecto de movilidad «Leonardo da Vinci» con cargo a la aplicación presupuestaria PCI-241-22621 del presupuesto del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza.

XI.2. SUBVENCIONES EN CONCURRENCIA COMPETITIVA

XI.2.1. Ayuntamiento de Zaragoza

XI.2.1.1. Iniciación e instrucción

A. Sobre la inexistencia del Plan Estratégico

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce que no ha dado cumplimiento a la elaboración de un plan estratégico de subvenciones pero que dispone de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza. Afirma que un *«plan estratégico no es un documento científico mientras que la Ordenanza General Municipal de Subvenciones es un documento jurídico, y que, sorprendentemente, en ningún momento se menciona en el informe de fiscalización de esa Cámara»*. También indica que las Bases de Ejecución del Presupuesto contiene un apartado relativo a transferencias y subvenciones. Por último, hace constar que, con fecha 11 de abril de 2014, se aprobó la elaboración en el plazo de tres meses de un proyecto de Plan Estratégico Municipal de Subvenciones.

El capítulo 2º del Título Preliminar de la Ley General de Subvenciones contiene los principios generales que rigen la actividad subvencional desde el establecimiento de las subvenciones hasta la gestión y aplicación de los fondos públicos.

El apartado primero del artículo 8 LGS establece *«los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo deberán 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, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria»*

La Disposición adicional decimotercera de la LGS prevé *«los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta Ley, siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado»*

La sentencia de 26 de junio de 2012 del Tribunal Supremo, considera que, a tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 del artículo 8. Dicha sentencia anula el acuerdo de aprobación de unas bases reguladoras para la concesión de subvenciones por infracción del citado artículo 8.1.

Las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza no se sustentan en un plan estratégico, incumpliendo el citado precepto 8 LGS, constituyendo legislación básica del Estado, al dictarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13º, 14º y 18º de la Constitución según dispone la Disposición Final Primera de la citada Ley.

En cuanto a la no mención en el informe provisional de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones, todas las incidencias puestas de manifiesto en el informe hacen referencia al articulado de la Ordenanza General Municipal de Subvenciones (OGS) que incumplen.

No procede modificar el Informe.

B. La convocatoria de los expedientes 1 y 2 contiene criterios generales de valoración sin determinar la ponderación de cada criterio que posibilite determinar la cuantía individualizada de las subvenciones, tal y como exige el artículo 17.3.f) Ley General de Subvenciones y artículo 60 Reglamento General de Subvenciones

Consecuencia de ello es que el informe de evaluación de las solicitudes no está soportado en criterios específicos y ponderados contenidos en la convocatoria.

El Ayuntamiento manifiesta que en el expediente N.º 1, si bien la convocatoria contiene criterios generales de valoración sin determinar la ponderación de cada criterio, la base duodécima contiene un total de 11 criterios específicos que permiten valorar los proyectos. En cuanto al expediente N.º 2 manifiesta que la convocatoria marca objetivos, prioridades, porcentajes de reparto de ayudas y una amplia y detallada relación de criterios de valoración, indicando que en la convocatoria de 2013 se introdujo un detallado y pormenorizado baremo.

El artículo 60 RGLGS establece que «En las bases reguladoras deberán recogerse los criterios de valoración de las solicitudes. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos...»

Tal y como pone de manifiesto el Ayuntamiento, las convocatorias de los expedientes N.º 1 y N.º 2 recogen varios criterios de valoración de las solicitudes, de forma que, en aplicación del citado artículo 60 RGLGS, se requiere que la convocatoria fije la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos.

No procede modificar el Informe.

C. La convocatoria de los expedientes 1 y 3 no indica el porcentaje del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, bien por financiación propia o a través de otras subvenciones, según establece el artículo 12.4.p) OGS.

El Ayuntamiento indica que el porcentaje máximo a financiar únicamente está limitado por las disponibilidades presupuestarias existentes en sus respectivas aplicaciones, y que si éstas fueran suficientes podrían llegar a financiar el 100% del proyecto.

Las convocatorias de los expedientes N.º 1 y N.º 3 incumplen el artículo 12.4.p) OGS, en el que se exige que la convocatoria contenga el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, bien por financiación propia o a través de otras subvenciones.

No procede modificar el Informe.

XI.2.1.2. Resolución

A. No se ha remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

El Ayuntamiento no ha remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, incumpliendo el artículo 20 LGS, precepto básico, al dictarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13º, 14º y 18º de la Constitución según dispone la Disposición Final Primera de la citada Ley.

B. No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción

El Ayuntamiento cita el artículo 88 RLGS, que establece que se realizarán pagos anticipados, en los términos previstos en el artículo 34.4 LGS, en los supuestos de subvenciones destinadas a financiar proyectos de acción social y cooperación internacional.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos del artículo 34.4 LGS alega que si los beneficiarios cumplen los requisitos del artículo 6 OGS también cumplen los del artículo 34.4 LGS.

Advertido error material en el epígrafe VI.2.1.B (página 109 del informe), al amparo del artículo 105.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se rectifica el informe provisional en el siguiente sentido:

Donde dice:

«...artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni...»

Debe decir:

«...artículo 38.4 Ordenanza General de Subvenciones, y/o...»

En cuanto al tratamiento de la alegación:

El artículo 34.4 LGS regula que podrán realizarse pagos anticipados si está expresamente previsto en la normativa reguladora de la subvención y siempre que el beneficiario no incurra en alguno de los supuestos enumerados en dicho artículo.

El artículo 38.4 OGS establece que los anticipos deberán preverse expresamente en la normativa específica que regulen las subvenciones o convenios y deberán justificarse en la necesidad para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención, y que en ningún caso podrán realizarse pagos anticipados a los beneficiarios que se encuentren dentro de las condiciones previstas en el artículo 34.4 LGS.

En los supuestos de subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional, el artículo 88 RLGS regula que, con carácter general, salvo que las bases reguladoras establezcan lo contrario, se realizarán pagos anticipados en los términos y condiciones previstos en el artículo 34.4 LGS. Asimismo, el artículo 27 del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, que regula las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, establece que, salvo previsión expresa en contrario en la base reguladora de desarrollo de la subvención, las subvenciones serán anticipadas. Asimismo la Ordenanza General de Subvenciones y las convocatorias de las subvenciones prevén la concesión de anticipos.

En consecuencia, la concesión de anticipos está prevista en la normativa reguladora de los expedientes N.º 1, N.º 2 y N.º 3, siendo posible su concesión. No obstante, para que ésta sea efectiva se han de cumplir los requisitos exigidos en la normativa aplicable:

— Los anticipos deberán justificarse en la necesidad para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención o convenio suscrito, según exige el artículo 38.4 OGS, sin que quede constancia de tal extremo en los expedientes.

— No podrán realizarse pagos anticipados a los beneficiarios que se encuentren dentro de las condiciones previstas en el artículo 34.4 LGS. En el expediente N.º 2 no consta justificación por los beneficiarios del cumplimiento de los requisitos de los artículos 6 OGS y 13 LGS, en los que se regulan los requisitos para obtener la condición de beneficiario, por lo que no queda acreditado que éstos no estén incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 LGS.

No procede modificar el Informe.

XI.2.1.3. Justificación

A. El importe de los gastos incluidos en la cuenta justificativa es inferior al presupuesto de la actividad incluido en la solicitud, incumpliendo los artículos 30 y 31 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento manifiesta que los expedientes cumplen lo establecido en el artículo 30 LGS porque los gastos incluidos en la cuenta justificativa son superiores al importe de la subvención concedida.

Las subvenciones concedidas financian parcialmente los proyectos de gasto presentados en la solicitud por los beneficiarios, mientras que la cuenta justificativa sólo cubre el importe de la subvención concedida y no la totalidad del proyecto de gasto. Se incumple lo dispuesto en los artículos 30 y 31 LGS, que exige la presentación de documentos que justifiquen la totalidad del gasto realizado que acredite la realización de la actividad objeto de la subvención, y no únicamente el porcentaje subvencionado.

No procede modificar el Informe.

B. No consta acreditación de que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable, a los efectos del artículo 31.8 Ley General de Subvenciones y artículo 34 OGS.

El Ayuntamiento de Zaragoza alega que las asociaciones no tienen ánimo de lucro y realizan actividades que están exentas de IVA, en virtud de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre Valor Añadido.

Los servicios de asistencia social señalados en el artículo 20.1.8 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, efectuados por entidades de Derecho público o entidades o establecimientos privados de carácter social están exentos. No obstante, el artículo 20.3 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, vigente en el ejercicio 2011, establece que «... las entidades o establecimientos de carácter social deberán solicitar el reconocimiento de su condición en la forma que reglamentariamente se determine...»

De forma que, en el ejercicio 2011, para que los servicios prestados por entidades sin ánimo de lucro estuviesen exentos se requería el reconocimiento previo por parte de la Administración tributaria del carácter social de la entidad para que ésta aplicara la exención. Dicho reconocimiento no consta en los expedientes, por lo que no queda acreditado que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable.

En consecuencia se incumple el artículo 34.2 OGS que exige que el beneficiario deberá justificar efectivamente que las cantidades abonadas por éste representan un coste real, es decir, que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable por el beneficiario, circunstancia que no queda justificada en los expedientes.

XI.2.1.4. Expediente 1: Subvenciones Acción Social, año 2011

A. Iniciación

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad subvencional futura.

B. Instrucción

El Ayuntamiento de Zaragoza indica que no se acredita expresamente en el expediente la suficiente especialización y experiencia, que posibilita la concesión de subvención a una misma entidad para dos proyectos, si bien este hecho es de carácter excepcional.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido

C. Resolución

El Ayuntamiento de Zaragoza indica que las subvenciones se distribuyeron entre varias aplicaciones presupuestarias y, que de acuerdo con lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal, dichas aplicaciones se encuentran jurídicamente vinculadas.

Las aplicaciones presupuestarias ACS.231.48901 «Subvenciones y Convenios Proyectos de Igualdad y Conciliación Familiar», ACS.233.48028 «Subvenciones y Convenios Proyectos Prevención, rehabilitación, apoyo mutuo y dependencia» y ACS.231.48000 «Prevención de la infancia y la adolescencia» pertenecientes al capítulo 4 del presupuesto de gastos no están jurídicamente vinculadas, tal y como afirma el Ayuntamiento, sino que son vinculantes al nivel de desagregación de aplicación presupuestaria, según se deduce de la base 7 de Ejecución del Presupuesto Municipal del ejercicio 2011: «Tendrán carácter vinculante al nivel de desagregación de aplicación presupuestaria los siguientes créditos:

- Los créditos declarados ampliables
- Los créditos financiados mediante ingresos afectados
- Los créditos de los capítulos 1, 4, 7 y 8 del Presupuesto del Ayuntamiento
- Aplicaciones presupuestarias cuyo crédito haya sido modificado
- Aplicaciones presupuestarias para gastos incluidos en programas plurianuales»

D. Justificación y pago

D.1. Los importes justificados por conceptos de gasto difieren de los indicados en el presupuesto de la actividad presentado en la solicitud, sin que conste solicitud ni aceptación por el Ayuntamiento de modificación de las condiciones de las solicitudes en los términos del artículo 61 Reglamento General de Subvenciones.

El Ayuntamiento indica que no se especifica en qué expediente de convocatoria de subvención se produce, por lo que no se puede contestar.

Los proyectos presentados por los beneficiarios en la solicitud y que sirven para valorar las solicitudes en la fase de concesión se desglosan, principalmente, en gastos de materiales, arrendamientos, transporte, suministros, servicios profesionales y costes salariales, comparando la cuantía asignada a cada tipo de gasto con los importes justificados se constata que éstos no coinciden, siendo la diferencia positiva o negativa según los casos, sin que conste solicitud por el beneficiario ni aceptación por el Ayuntamiento de modificación de las condiciones de las solicitudes en los términos del artículo 61 RLGs.

No procede modificar el Informe.

D.2. No consta acreditación por el beneficiario ni verificación por el servicio gestor de que los gastos de gestión y funcionamiento y los gastos indirectos no superan el 12% del gasto justificado, según determina la cláusula 15ª de la convocatoria.

El Ayuntamiento manifiesta que no se acredita expresamente por el beneficiario ni por el Servicio Gestor que los gastos de gestión y funcionamiento no superan el 12% del gasto justificado, pero sí queda constatado por el responsable de comprobar la cuenta justificativa que lo anterior se cumple.

La cláusula 15.ª de la convocatoria de Subvenciones de Acción Social, año 2011, regula que los gastos de gestión y funcionamiento y los gastos indirectos serán subvencionables hasta el 12% cuando la cantidad concedida supere el importe de 5.000 euros, supuesto aplicable a todos los beneficiarios seleccionados en la muestra.

La cuenta justificativa de los beneficiarios no diferencia los gastos directamente imputables a la subvención, de los gastos de gestión y funcionamiento y los gastos indirectos, ni justifican el porcentaje de gasto imputable a la subvención, lo que supone una limitación para comprobar el cumplimiento de la citada cláusula 15ª de la convocatoria. Tampoco queda constancia en el expediente del procedimiento de verificación utilizado por el servicio gestor o, en su caso, responsable de la comprobación de la cuenta justificativa.

No procede modificar el Informe.

D.3. No queda justificado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

El Ayuntamiento indica que sólo se imputa el porcentaje correspondiente a la subvención concedida, remitiéndose a lo indicado en la alegación N.º 10 punto 4.

La cuenta justificativa de los beneficiarios está integrada por facturas, nóminas u otros justificantes de gasto, a los que el beneficiario aplica un determinado porcentaje, siendo el gasto justificativo de la subvención el resultado de aplicar tales porcentajes al importe total de los documentos justificativos. En los expedientes no consta la motivación o justificación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

Se reitera lo ya indicado a que la cuenta justificativa de los beneficiarios no diferencia los gastos directamente imputables a la subvención, de los gastos de gestión y funcionamiento y los gastos indirectos.

No procede modificar el Informe.

D.4. Expediente 1: no queda debidamente acreditado que los gastos de asesoría y gestoría estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para su ejecución, a los efectos de ser considerados gastos subvencionables, según prevé el artículo 33 OGS.

El Ayuntamiento interpreta que la incidencia se refiere al beneficiario N.º 1 de los seleccionados en la muestra y manifiesta que el expediente no contiene gastos de asesoría y gestoría.

Del análisis de la justificación de los seis beneficiarios seleccionados en la muestra se constata que en tres de ellos la cuenta justificativa incluye gastos de asesoría y gestoría, sin que quede acreditado en el expediente que tales gastos estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para su ejecución, según exige el artículo 33 OGS.

No procede modificar el Informe.

D.5. Expediente 1: no se adjunta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento afirma que se adjuntó toda la documentación soporte del pago efectivo de los justificantes de gasto. En el trámite de alegaciones adjunta una relación de documentos con indicación del N.º de foliado del expediente N.º 1, en la misma se indica «nóminas debidamente firmadas», sin hacer referencia a los justificantes de pago de las mismas, ni adjuntar documentación probatoria del pago.

Se considera gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras, según prevé el artículo 31 LGS.

El artículo 41.2.d.5) OGS establece que para considerar debidamente acreditados los costes salariales correspondientes a gastos de personal la cuenta justificativa deberá incluir las nóminas firmadas por el perceptor y pagadas, así como los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social. Asimismo, el artículo 41.2.e) OGS prevé que la cuenta justificativa contendrá los documentos acreditativos de los pagos a los acreedores.

Del análisis de la justificación de los seis beneficiarios seleccionados en la muestra se constata que en la cuenta justificativa de cuatro no figura justificante de pago de las nóminas y, en uno, justificante de pago del gasto de seguridad social de noviembre 2011.

No procede modificar el Informe.

D.6. Expediente 1: no se aportan los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social, incumpliendo el artículo 41.2.d.5) OGS.

El Ayuntamiento afirma que se aportan los justificantes correspondientes a las cotizaciones de la Seguridad Social.

El artículo 41.2.d.5) OG establece que para considerar debidamente acreditados los costes salariales correspondientes a gastos de personal la cuenta justificativa deberá incluir los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social.

En el análisis de la justificación de seis beneficiarios seleccionados en la muestra se constata que la cuenta justificativa de dos de ellos contiene únicamente los documentos TC2, en los que figura la relación nominal de los trabajadores con sus correspondientes bases de cotización, sin que se adjunten los documentos TC1, siendo necesarios para acreditar las cuotas de seguridad social y el importe a ingresar.

No procede modificar el Informe.

XI.2.1.5. Expediente 2: Subvenciones a proyectos de solidaridad y cooperación al desarrollo, año 2011.

A. Iniciación

A.1. No existe en el momento de la convocatoria crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de las subvenciones. Se aprueban las bases de la convocatoria de forma condicionada a la aprobación definitiva de una modificación de créditos, cuando el artículo 34 Ley General de Subvenciones exige la aprobación del gasto con carácter previo a la convocatoria de la subvención.

El Ayuntamiento afirma que el trámite de aprobación y publicación de la convocatoria se hizo condicionado a la aprobación definitiva de una modificación presupuestaria, y que dicha modificación entró en vigor previamente a la fecha de resolución de las subvenciones.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

B. Instrucción

B.1. No consta justificación por los beneficiarios de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario en la forma prevista en el artículo 13.7 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento afirma que no se realiza el control de la totalidad de los requisitos que recoge el artículo 13 LGS, pero sí se controlan los de los apartados 2.e (obligaciones tributarias) y 2.f (residencia fiscal) que se requieren en la base 9ª.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido.

B.2. Expediente 2: en la solicitud no se incluye traducción de una parte de los proyectos en lengua distinta al castellano, según exige la base décima de la convocatoria.

El Ayuntamiento indica que la documentación en lengua extranjera se limita a anexos que amplían información que forma parte de la redacción del proyecto formulado, pero no la sustituyen, siendo información a mayor abundamiento, complementaria, no requerida expresamente.

La base décima de la convocatoria para la concesión de subvenciones a Proyectos de Solidaridad y Cooperación al Desarrollo, año 2011, exige que en el supuesto de que el proyecto no esté redactado en español se aportará traducción del mismo, extendiendo tal requisito a los Informes de Seguimiento, Memoria Final y, en general, a los restantes procedimientos que contemplan las bases.

No procede modificar el Informe.

XI.2.1.6. Expediente 3: Subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales, año 2011

A. Instrucción

A.1. Expediente 3: Un beneficiario no acredita hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria, con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones y, a la aprobación del pago del anticipo del 80% de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento alega que los dos beneficiarios de la convocatoria acreditan estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria, con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión. Indica que, en uno de los dos beneficiarios el resultado obtenido fue de inconsistente al introducir desde el servicio gestor el NIF sin la letra y, posteriormente, se volvió a solicitar en el expediente número 0647999/2011: «Convenios de Colaboración con Entidades Ciudadanas» siendo positivo el resultado del certificado, obrando ambos certificados en el expediente número 647963/2011, relativo a la convocatoria de «Subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales, año 2011».

El expediente número 0647999/2011: «Convenios de Colaboración con Entidades Ciudadanas» no obra en poder de la Cámara de Cuentas.

El certificado del beneficiario que figura en el expediente número 647963/2011, relativo a la convocatoria de «Subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales, año 2011» es inconsistente.

No se adjunta el certificado positivo en el trámite de alegaciones.

No procede modificar el Informe.

B. Resolución

B.1. Las subvenciones concedidas no se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza incumpliendo el artículo 18 Ley General de Subvenciones, artículo 30 Reglamento General de Subvenciones y artículo 14.8 OGS.

El Ayuntamiento indica que, por error, la concesión de subvenciones no fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, haciendo constar que fueron publicadas en el portal de internet del Ayuntamiento de Zaragoza.

Las alegaciones son aclaraciones o valoraciones subjetivas de la opinión contenida en el Informe que no modifican su contenido, dado que se incumple el artículo 18 LGS.

C. Justificación y pago

C.1. Expediente 3: no queda acreditado el porcentaje aplicado por un beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

El Ayuntamiento indica que los dos beneficiarios de la convocatoria aportan nóminas del personal destinado al proyecto subvencionado, a las cuales se les ha estampillado el porcentaje aplicado para la justificación del proyecto.

La cuenta justificativa está integrada por facturas y nóminas, a los que el beneficiario aplica un determinado porcentaje, siendo el gasto justificativo de la subvención el resultado de aplicar tales porcentajes al importe total de los documentos justificativos. En los expedientes no consta la explicación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

No procede modificar el Informe.

C.2. No queda debidamente acreditado que los gastos de asesoría estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para su ejecución, a los efectos de ser considerados gastos subvencionables, según prevé el artículo 33 OGS.

El Ayuntamiento alega que los gastos de asesoría son gastos de funcionamiento que están incluidos en el objeto de la convocatoria de subvenciones a Grandes Federaciones y Uniones de Entidades Vecinales.

El artículo 33 OGS admite que los gastos de asesoría sean subvencionables cuando se cumplan dos requisitos:

- Que estén directamente relacionados con la actividad subvencionada
- Que sean indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma

El concepto de una factura aportada como justificante de gasto por uno de los beneficiarios es la «asesoría y elaboración de proyectos asociativos para la gestión y funcionamiento», siendo una descripción demasiado amplia y, dado el carácter excepcional que la norma otorga a tales gastos para ser considerados subvencionables, no queda debidamente justificado el cumplimiento de los requisitos del citado artículo 33 OGS.

No procede modificar el Informe.

C.3. No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento alega que los dos beneficiarios están al corriente de las obligaciones tributarias y con la seguridad social

El artículo 34.5 LGS regula que no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

En uno de los beneficiarios el pago del 20% restante de la subvención concedida se aprueba por el Consejero de Participación Ciudadana, con fecha de 13 de abril de 2012, y los certificados de la Agencia Tributaria y Seguridad Social son de 12 de mayo de 2011 y 30 de mayo de 2011, respectivamente, estando caducados en la fecha de aprobación del pago.

En el otro beneficiario el pago del 20% restante de la subvención se aprueba por el Consejero de Participación Ciudadana, con fecha de 23 de marzo de 2012, siendo el certificado de seguridad social de 30 de mayo de 2011, por lo que éste se encuentra caducado a fecha de aprobación del pago y, además, no consta certificado de la Agencia Tributaria.

No procede modificar el Informe.

XI.2.2. Sociedad municipal Zaragoza Vivienda, SL

A. No se aprueba convocatoria que desarrolle el procedimiento para la concesión de subvenciones, incumpliendo el artículo 23 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento indica que los términos exactos con los que la Ordenanza de fomento a la rehabilitación califica la intervención de la sociedad municipal en la gestión de ayudas, no es la de «mandataria» del Ayuntamiento, sino que éste delega en dicha sociedad sus atribuciones para la gestión y concesión de las ayudas previstas, como órgano municipal competente, que actuará de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.

En cuanto a la falta de aprobación de convocatoria el Ayuntamiento alega que el periodo de admisión de solicitudes coincide con el año natural, con el fin de facilitar la concurrencia de los ciudadanos en el acceso de las ayudas y, en cuanto a la publicidad, alega que las ayudas técnicas y económicas previstas en la Ordenanza se difunden a través de las páginas web de Zaragoza Vivienda y el Ayuntamiento de Zaragoza.

En lo que se refiere a la delegación de la gestión y concesión de ayudas del Ayuntamiento de Zaragoza en la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, no se valora la adecuación a la legalidad de dicha delegación al no haber sido remitida documentación al respecto en el trámite de alegaciones.

La LGS no contempla el régimen aplicable a las sociedades mercantiles públicas. No obstante, una Administración Pública no puede eludir la aplicación del Derecho Administrativo trasladando a un ente instrumental suyo sometido al Derecho privado el ejercicio de dicha actividad, pues ello supondría un incumplimiento de la legislación que debe obligatoriamente aplicar, de forma que a la sociedad municipal le son de aplicación las mismas normas que resultan aplicables al Ayuntamiento en materia de subvenciones para evitar el fraude de ley. En consecuencia la sociedad debe someterse íntegramente al régimen establecido en la Ley General de Subvenciones.

La fiscalización se ha limitado a comprobar si la concesión y justificación de los expedientes seleccionados se han ajustado a la Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001 y demás normativa de aplicación en materia de subvenciones.

En base a la normativa aplicable, se incumple el artículo 23 LGS que exige la aprobación de convocatoria por órgano competente que desarrolle el procedimiento para la concesión de subvenciones. Asimismo se incumple el artículo 17 LGS que prevé la publicación de la convocatoria en un diario oficial.

No procede modificar el Informe

B. La Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001 no se ajusta al contenido del artículo 17 OGS, en concreto, no regula el plazo en que deben presentarse las solicitudes, el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión, así como el plazo y forma de justificación por el beneficiario.

El Ayuntamiento alega que el artículo 17 OGS no es aplicable a los expedientes de ayudas a la rehabilitación que tramita la sociedad municipal Zaragoza Vivienda. Asimismo aporta un proceso específico que desarrolla el protocolo de actuación de la Ordenanza, aprobado a través de su Comité de Dirección con fecha 7 de abril de 2008, disponible al ciudadano en la página web y en la Unidad de Información de la sociedad.

Advertido error material en el epígrafe VI.2.2, al amparo del artículo 105.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se rectifica el informe provisional en el siguiente sentido:

Donde dice:

«... artículo 17 OGS...»

Debe decir:

«...artículo 17 LGS...»

En cuanto al tratamiento de la alegación:

Se reitera lo ya indicado, en cuanto a que la sociedad debe someterse íntegramente al régimen establecido en la Ley General de Subvenciones.

La Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001 no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 17 LGS que regula el contenido mínimo de las bases reguladoras de concesión de subvenciones.

No procede modificar el Informe.

C. No consta comprobación o declaración responsable del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario de la subvención, según regula el artículo 13 Ley General de Subvenciones, ni comprobación del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios con la Agencia Tributaria y con la Seguridad Social, según exige el artículo 14.1.e) Ley General de Subvenciones y artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

La sociedad municipal alega que gestiona dos tipos de ayudas para la rehabilitación, las relativas a la Ordenanza Municipal de Rehabilitación Urbana, y las tramitadas a través de la Oficina Técnica de Rehabilitación urbana (O.T.R.U.), dispuesta al efecto con cargo a las aportaciones presupuestarias establecidas en los convenios suscritos con Gobierno de Aragón, Ayuntamiento de Zaragoza y Ministerio de Fomento, siendo ayudas compatibles, de forma que el ciudadano podía obtener ayudas para la rehabilitación del inmueble si éste se encontraba situado en una zona declarada ARI o ARCH, tanto por la vía de la Ordenanza como de los convenios referidos. Indican que, con el fin de evitar duplicar la documentación, la documentación principal se archiva en estos últimos expedientes, adjuntando el modelo tipo impreso de solicitud de ayudas.

Toda la documentación indicada en las alegaciones no ha sido incluida en los expedientes remitidos a la Cámara de Cuentas para su revisión, ni en esta fase de alegaciones, por lo que no procede modificar el Informe.

D. Ninguno de los expedientes contiene toda la documentación exigida para la solicitud de la subvención en el artículo 44 de la Ordenanza de fomento a la rehabilitación de Zaragoza de 2001, omitiéndose, con carácter general, la acreditación de la personalidad del solicitante, la justificación del uso de la vivienda como domicilio habitual o permanente, acreditación de los ingresos familiares totales y último recibo del impuesto sobre bienes inmuebles.

Toda la documentación indicada en las alegaciones no ha sido incluida en los expedientes remitidos a la Cámara de Cuentas para su revisión, ni en esta fase de alegaciones, por lo que no procede modificar el Informe.

XI.3. SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA

XI.3.1. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas no previstas nominativamente en el presupuesto.

XI.3.1.1. Concesión

A. Se concede una subvención directa sin que conste prevista nominativamente en el Presupuesto, ni en el expediente se justifique que concurre algún otro supuesto de los regulados en el artículo 22.2 Ley General de Subvenciones que permita su concesión directa.

El Ayuntamiento indica que, por una parte, de conformidad con el artículo 8.1 LGS, obra en ambos expedientes informes emitidos por la Sra. Concejala Delegada de Régimen Interior y de Zaragoza Activa, Voluntariado, Fomento y Turismo, fechados el 14 de noviembre de 2011, que acredita las razones de interés económico y social para la celebración de ambos convenios y, por otra que, obra en ambos expedientes informe favorable de la Intervención «en los que expresamente permite la celebración de estos convenios, por estar incluida nominativamente en el presupuesto municipal- partida FOM.241. 48922 Programa AFES (CCOO, UGT, CEZ, CEPYME)».

Los informes de la Sra. Concejala Delegada de Régimen Interior y de Zaragoza Activa, Voluntariado, Fomento y Turismo propone la aprobación de convenios de colaboración con la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) y la Asociación Aragonesa de Sociedades Laborales (ASES), al objeto de desarrollar, desde el ámbito del fomento económico y social, una serie de objetivos como son favorecer el autoempleo e impulsar una estrategia local de empleo autónomo. No obstante, ni en dichos informes, ni en el resto de documentación obrante en el expediente, salvo en el informe de Intervención, se hace referencia al procedimiento de concesión de las subvenciones.

La Intervención General, con fecha 25 de noviembre de 2011, emite informe sobre la propuesta de Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y dichas entidades, en los que informa favorablemente la concesión directa de una subvención, por importe de 50.000 euros a cada una, por estar incluidas nominativamente en el presupuesto en base al artículo 22.2.a) LGS.

Las subvenciones se conceden con cargo a la aplicación presupuestaria 11-FOM.241.48922 «Programa AFES (CCOO, UGT, CEZ, CEPYME)», que figura en el presupuesto con un crédito inicial global de 510.000 euros, en la que no aparece determinado expresamente ni el beneficiario (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos y Asociación Aragonesa de Sociedades Laborales) ni la dotación presupuestaria de cada uno, por lo que no se cumplen los requisitos tasados en el artículo 65.1 RLGS para considerar que las subvenciones estén previstas nominativamente en los presupuestos a los efectos de lo dispuesto en el artículo 22.2.a) LGS para su concesión directa.

No procede modificar el Informe.

B. La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

Alegación ya analizada, no procede modificar el Informe.

C. No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.

El Ayuntamiento de Zaragoza alega que en los expedientes número 18 (Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales) y 19 (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos) se acredita la singularidad en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza para el periodo 2008-2011, suscrito con dichas entidades el 9 de junio de 2008.

Al no aportar documentación acreditativa no procede modificar el Informe.

D. No queda justificado el importe de la subvención concedida al no figurar, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación.

La incidencia no se refiere a si el beneficiario ha justificado la cuantía de la subvención concedida, tal y como alega el Ayuntamiento, sino a que en el expediente no consta como se obtiene la cantidad a aportar por el Ayuntamiento, al no figurar, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación.

No procede modificar el Informe.

E. No consta la justificación 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 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento alega que en los expedientes obran los certificados de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, de fecha 23 de noviembre de 2011, así como informe del Jefe de Departamento de Fomento, Turismo y Deportes, poniendo de manifiesto que el beneficiario reúne los requisitos para acceder a la subvención.

El informe del servicio gestor a que hace referencia el Ayuntamiento se configura en la Ordenanza General de Subvenciones como una de las actividades de instrucción del procedimiento de concesión directa de las subvenciones, según se deduce del artículo 22.2.c) OGS «*Las actividades de instrucción comprenderán necesariamente:....Informe del servicio gestor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas ...*». Dicho informe acredita que la persona o entidad cumple el requisito del apartado primero del artículo 13 LGS, esto es, que se encuentra en la situación que fundamenta la concesión de la subvención.

Además de lo regulado en el apartado primero del artículo 13 OGS, los apartados segundo y tercero de dicho artículo señalan una serie de prohibiciones para adquirir la condición de beneficiario de las subvenciones, siendo sólo una de ellas el no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, debiendo, por tanto, no estar incurso la persona o entidad en el resto de circunstancias numeradas en el citado precepto.

En los expedientes no consta la justificación por el beneficiario de no estar incurso en las prohibiciones señaladas en los citados apartados segundo y tercero del artículo 13 OGS en la forma prevista en el apartado séptimo de dicho precepto.

No procede modificar el Informe.

F. No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

Se admite la conclusión por lo que no procede modificar el Informe.

G. No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

La concesión de los anticipos es admisible siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la normativa aplicable.

En los expedientes no queda justificada la necesidad del anticipo para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes al convenio suscrito, según exige el artículo 38.4 OGS, ni queda acreditado que los beneficiarios no estén incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 LGS.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

XI.3.1.2. Justificación

A. No queda suficientemente acreditado que los justificantes de gasto sean directos y no indirectos de la actividad subvencionada, no siendo éstos últimos gastos subvencionables en base al artículo 28 OGS.

El Ayuntamiento alega que en los expedientes obran informes de la Unidad Jurídica de Fomento en los que se pone de manifiesto que los comprobantes de gasto se corresponden con el objeto del convenio,

El artículo 28 OGS establece que los gastos indirectos serán subvencionables siempre y cuando la convocatoria de la subvención o el convenio de colaboración así lo prevean, y dado que los convenios de colaboración con ambos beneficiarios no lo prevén expresamente, éstos no son subvencionables.

En los expedientes no se identifican los gastos directos e indirectos de la actividad, ni, salvo en el expediente N.º 13 para los gastos generales de luz, gas, teléfono y línea ADSL, consta la motivación o justificación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable, lo que supone una limitación para comprobar el cumplimiento del citado artículo 28 OGS. Tampoco queda constancia en el expediente del procedimiento de verificación utilizado por el servicio gestor o, en su caso, responsable de la comprobación de la cuenta justificativa.

No procede modificar el Informe.

B. No queda acreditado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

El Ayuntamiento de Zaragoza alega que figura una relación correlativa de los justificantes de gasto que han sido estampillados por el servicio gestor indicando el porcentaje de gasto que se imputa a la subvención.

La cuenta justificativa de los beneficiarios (expedientes N.º 12, 13, 14, 15, 18 y 19) está integrada por justificantes de gasto de la actividad ordinaria de la actividad (consumo eléctrico, teléfono, material de oficina, nóminas de empleados...) a los que el beneficiario aplica un determinado porcentaje, siendo el gasto justificativo de la subvención el resultado de aplicar tales porcentajes al importe total de los documentos justificativos.

En los expedientes no se identifican los gastos directos e indirectos de la actividad, ni, salvo en el expediente N.º 13 para los gastos generales de luz, gas, teléfono y línea ADSL, consta la motivación o justificación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable, lo que supone una limitación para comprobar el cumplimiento del citado artículo 28 OGS. Tampoco queda constancia en el expediente del procedimiento de verificación utilizado por el servicio gestor o, en su caso, responsable de la comprobación de la cuenta justificativa

No procede modificar el Informe.

C. No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento alega que en ambos expedientes están los certificados de los beneficiarios de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social vigentes en el momento de tramitar los expedientes de justificación, con independencia del procedimiento de pago que corresponda tras el correspondiente acuerdo adoptado por el órgano competente.

El artículo 34.5 LGS establece que no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

Se aprueba la justificación económica y el pago del 20% restante de la subvención concedida, con fecha 17 de julio de 2012, a favor de la Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales (ASES) y, con fecha 28 de junio de 2012, a favor de la Unión de Profesionales Autónomos de Aragón (UPTA).

Los certificados de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social de UPTA son de fecha 23 de noviembre de 2011, por lo que no están vigentes en la fecha de aprobación de dicho pago.

El certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social de ASES es de fecha 10 de enero de 2012, por lo que está caducado en la fecha de aprobación del pago. En cuanto a la acreditación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Agencia Estatal Tributaria, ASES autoriza al Ayuntamiento, con fecha 5 de enero de 2012, para que éste recabe de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria los datos relativos al cumplimiento de las obligaciones fiscales, sin que conste tal comprobación en el expediente ni se haya aportado en el trámite de alegaciones.

No procede modificar el Informe.

D. No se aporta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento de Zaragoza indica que el importe justificado por la Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales y la Unión de Profesionales Autónomos de Aragón es por importe superior a la subvención concedida.

El Ayuntamiento no hace referencia a si en la justificación aportada consta o no la documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, siendo esto último la incidencia puesta de manifiesto en el informe.

Se considera gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras, según prevé el artículo 31 LGS. A este respecto, por una parte, el artículo 41.2.d.5) OG establece que para considerar debidamente acreditados los costes salariales correspondientes a gastos de personal la cuenta justificativa deberá incluir los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social y, el artículo 41.2.e) OG exige que la cuenta justificativa contenga los documentos acreditativos de los pagos a los acreedores.

En el expediente número 18 no constan los justificantes bancarios de la liquidación de seguridad social de septiembre y diciembre del año 2011. Respecto a la liquidación de seguridad social de diciembre 2011 se aporta un

justificante bancario de 29 febrero de 2012, por importe de 8.613 euros, dicha cuantía no se corresponde con la indicada en la relación de justificantes aportada por el beneficiario (7.790 euros) y la fecha de pago debería ser de enero 2012.

En el expediente número 19 no constan los justificantes bancarios de las facturas con número de orden 19, 37, 40, 64, 79, 80, 81, 82, 95 y 96 de la relación contenida en la cuenta justificativa del beneficiario.

No procede modificar el Informe.

XI. 3.1.3. Expediente 16: Fundación Manuel Giménez Abad

A. Concesión

El Ayuntamiento indica que el convenio no fue remitido al informe previo de Intervención General, ni consta que se haya seguido ni el procedimiento establecido para el otorgamiento de subvenciones, ni el establecido para la adjudicación de contratos del sector público, ni tampoco consta acuerdo de aprobación de convenio por órgano competente, según señala la Intervención General, en su informe de fecha 20 de septiembre de 2011, pero de la documentación obrante en el expediente se desprende como indubitado, que la Fundación desarrolló la actividad prevista en el convenio y que ha aportado justificantes económicos suficientes que superan el importe convenido para el ejercicio 2010.

Todo lo anterior reafirma la conclusión de que se procedió a aportar una entrega dineraria en ausencia de procedimiento y sin cumplimiento de los requisitos de la LGS y RGLGS.

No procede modificar el Informe.

B. Justificación

Respecto de los gastos de la primera actividad, el Ayuntamiento de Zaragoza reconoce la inexistencia de facturas que justifiquen el gasto, y respecto de los gastos justificados de la segunda actividad alega únicamente que superan ampliamente el importe de la subvención concedida.

Se ha constatado por la Cámara de Cuentas que en la justificación de la actividad «*Jornadas de descentralización en Uruguay*» no constan los justificantes de pago relativos a dos facturas, una en concepto de carpetas y trípticos y otra en concepto de cartelería y diseño.

No procede modificar el Informe.

XI.3.1.4. Expediente 18: Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales (ASES)

A. Justificación

A.1. No figura en el expediente certificado de haber realizado la actividad según exige el convenio firmado con los beneficiarios.

El Ayuntamiento de Zaragoza reconoce la conclusión, por lo que no procede modificar el Informe.

A.2. La cuenta justificativa no incluye las facturas o documentos equivalentes de valor probatorio de la totalidad de los gastos, incumpliendo el artículo 30 Ley General de Subvenciones.

El Ayuntamiento afirma que en el expediente N.º 18 no figura el certificado pero que las actividades se realizaron y los gastos fueron superiores al importe de la subvención concedida.

La cláusula sexta del convenio suscrito con la Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales, con fecha 29 de noviembre de 2011, exige que en la justificación de la subvención se aporte certificado expedido por el representante legal de la asociación de haber llevado a cabo las actividades establecidas en el convenio con cargo a la aportación municipal, la cuenta justificativa no incluye dicho certificado de la cláusula sexta del convenio.

No procede modificar el Informe.

XI.3.1.5. Expediente 19: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA)

A. Justificación

A.1. No queda acreditado que el beneficiario financie el 10% del presupuesto del proyecto, condición exigida en el convenio firmado con el beneficiario.

El Ayuntamiento alega que los gastos justificados por la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos ascendieron a 58.823,03 euros, un 17,65% superior al importe concedido que ascendió a 50.000 euros, y que queda acreditado que el beneficiario financió más del 10% al margen de la subvención municipal.

El Consejero del Área de Presidencia, Hacienda y Economía del Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha 28 de junio de 2012, aprueba la justificación económica de la citada entidad, por importe de 50.359,54 euros y no por 58.823,03 euros, tal y como indica el Ayuntamiento, de forma que el beneficiario no financió el 10% del presupuesto del proyecto tal y como exige el convenio.

No procede modificar el Informe.

A.2. La cuenta justificativa incluye gastos concertados con terceros para la realización de actividades que son objeto de la subvención, no admitiéndose la subcontratación por no estar prevista en el convenio, incumpliendo el artículo 29 Ley General de Subvenciones y artículo 35 OGS.

El Ayuntamiento cita la cláusula quinta del convenio de colaboración firmado por el Ayuntamiento de Zaragoza y la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos «la entidad llevará a cabo lo contemplado en el presente Convenio de Colaboración, con personal propio o contratado al efecto, eligiendo la modalidad de contratación que considere más idónea, siempre que cumpla con la legalidad vigente», y el artículo 35 OGS que regula la subcontratación. Indica que el trabajo se ha realizado con personal propio y mediante prestación de servicios concretos que no superan el 50% de la actividad subvencionada en cumplimiento del artículo 35 OGS, afirmando actuar de conformidad a la cláusula quinta del convenio.

El artículo 29.2 LGS establece que el beneficiario únicamente podrá subcontratar cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea.

El artículo 35 OG prevé que únicamente se admitirá la subcontratación cuando la convocatoria de la subvención o el convenio de colaboración expresamente lo prevean.

Ninguna de las cláusulas del convenio posibilita, de forma expresa, la subcontratación, por lo que en aplicación de los artículos 29.2 LGS y 35 OG no es admisible la subcontratación por no estar prevista en el convenio. Asimismo la cláusula quinta del convenio con la denominación de «Personal» regula que las actividades se realicen con el propio personal de la entidad o, en su caso, con el personal contratado para su realización.

Se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierne con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención, en base a lo establecido en los artículos 29.1 LGS y 35 OGS.

El objeto del convenio, según dispone su cláusula primera, es poner en marcha una estrategia local de apoyo al trabajo autónomo.

Los justificantes de gasto con número de orden 40, 64, 79, 80, 81, 82 y 96, por importe total de 11.760,68 euros, corresponde a gastos concertados con terceros para la realización de actividades objeto del convenio.

El importe subcontratado no supera el 50% del importe de la subvención concedida, tal y como indica el Ayuntamiento, sin embargo, al no estar prevista en el convenio la subcontratación, el beneficiario no puede acudir a la misma, por lo que ha incumplido el artículo 29 LGS y artículo 35 OGS.

No procede modificar el Informe.

A.3. Se aportan justificantes de gasto en concepto de reformas del local, no siendo gasto subvencionable en aplicación del artículo 27 OGS y 30 OGS.

El Ayuntamiento hace referencia al artículo 29.1 OGS que relaciona los gastos subvencionables en subvenciones financiadas con partidas presupuestarias de gasto corriente, indica que el importe del convenio de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos fue abonado con cargo a una aplicación presupuestaria del capítulo IV y que la factura «reforma eléctrica» es un «gasto de reparación, mantenimiento y conservación de bienes propios o

arrendados» del artículo 29.1 OGS y no un supuesto del artículo 30 «gastos correspondientes a la adquisición, construcción, rehabilitación y mejora bienes inventariables».

La cuenta justificativa del beneficiario contiene justificantes de gasto, que suman 3.000 euros, por los siguientes conceptos:

- Justificante N.º 51, factura de 31 de agosto de 2011: «trabajos realizados de pintura en local».
- Justificante N.º 52, factura de 31 de agosto de 2011: «reformas y cambios en cerrojos y cerraduras de puerta entrada y reja de seguridad».
- Justificante N.º 54, factura de 31 de agosto de 2011: «servicios realizados de limpieza de obra».
- Justificante N.º 56, factura de 2 de septiembre de 2011: «diversas reformas eléctricas en nuevo local: despachos, recepción, servicios y aulas».
- Justificante N.º 69, factura de 20 de octubre de 2011: «colocación de 7 puestos de trabajo, echar líneas de enchufe para posible SAÍ y llevar líneas de teléfono e internet a centralita».

La incidencia puesta de manifiesto en el informe no cuestiona si el gasto es de carácter corriente a los efectos de ser gasto subvencionable en subvenciones financiadas con partidas presupuestarias de gasto corriente, según alega el Ayuntamiento, sino que se refiere a que los citados gastos no son subvencionables en aplicación de los siguientes preceptos:

- Desde el punto de vista cualitativo no se acredita que respondan indubitablemente a la naturaleza de la actividad subvencionada, según exige el artículo 27 OGS, dado que el objeto del convenio consiste en poner en marcha una estrategia local de apoyo al trabajo autónomo (asesoramiento, acciones de defensa e intermediación...) según se detalla en la contestación a la alegación N.º 10 párrafo 47.

- El convenio no prevé expresamente que los gastos de rehabilitación y mejora de bienes inventariables sean subvencionables, por lo que, en aplicación del artículo 30 OGS los conceptos de gasto relacionados no son subvencionables.

No procede modificar el Informe.

XI.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

XI.3.2.1. Expediente 6 (Consolida Oliver, SL), Expediente 7 (Tranviaser, SL) y Expediente 10 (Cruz Roja). El Ayuntamiento debería haber instrumentado el negocio jurídico como un contrato administrativo aplicando el TRLCSP y no como una subvención.

El Ayuntamiento alega que la «prestación del servicio» a que se refiere el informe no lo es con carácter específico para el Ayuntamiento de Zaragoza –donante de la subvención– sino para el desarrollo de sus actividades en la ciudad con un claro objetivo de carácter social.

Afirma que los expedientes N.º 6 y N.º 7 corresponden a beneficiarios que son entidades de inserción laboral, cuyo objeto principal de la subvención es la promoción de los trabajadores, teniendo accesorio la prestación que realizan. Indica que en estos casos el contrato que se les hace es el instrumento para conseguir la integración social y la normalización de las personas que prestan sus servicios. Respecto al expediente N.º 10 alega que Cruz Roja Española es una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público.

El artículo 2 LGS regula el concepto de subvención en los siguientes términos: «Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) *Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) *Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»*

La disposición dineraria efectuada por el Ayuntamiento no cumple el requisito del apartado a) del artículo 2.1 LGS «que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios», ni el apartado c) del citado artículo 2.1 LGS, dado que el objeto de la actividad del Ayuntamiento no es el fomento sino la prestación.

El negocio jurídico no es una subvención sino que entra dentro del giro o tráfico administrativo de materias en las que es competente el Ayuntamiento de Zaragoza, al que corresponde la titularidad de los resultados obtenidos.

De lo que se concluye que el Ayuntamiento debería haber instrumentado el negocio jurídico como un contrato administrativo y no como una subvención.

En cuanto a la alegación de que los beneficiarios de los expedientes N.º 6 y N.º 7 son entidades de inserción laboral, se indica que el Ayuntamiento podría hacer uso del apartado dos de la disposición adicional sexta del TRLCSP, «*contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro*», que permite que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se establezca la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por aquellas empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

Respecto a lo alegado en el expediente N.º 10, igualmente se indica que el Ayuntamiento podría hacer uso del apartado tres de la citada disposición adicional sexta del TRLCSP, que en la misma forma y condiciones indicadas, permite establecer preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato.

No procede modificar el Informe.

XI.3.2.2. Concesión

A. (1.1) La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

B. (1.2) No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.

Expedientes 5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17

El Ayuntamiento alega que las subvenciones de carácter excepcional son las definidas en el artículo 22.2.c) LGS, en el que establece que podrán concederse de forma directa, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, y que las subvenciones previstas nominativamente en el presupuesto no pueden ser consideradas de carácter excepcional.

También alega que en las subvenciones nominativas se entiende implícita la singularidad de los beneficiarios para la no concurrencia, habida cuenta de que se trata de subvenciones previstas nominativamente en el Presupuesto General del Ayuntamiento, y que en los expedientes número 12 (Confederación empresarios de Zaragoza), 13 (Unión General de Trabajadores), 14 (Comisiones Obreras), 15 (Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza), 18 (Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales) y 19 (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos) se acredita la singularidad en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza para el periodo 2008-2009, suscrito con dichas entidades el 9 de junio de 2008, y en el expediente N.º 17 (Cámara de Comercio) se acredita en el convenio.

A tenor del artículo 8 LGS el principio de concurrencia es uno de los que rigen el otorgamiento de subvenciones, en consecuencia, sólo en aquellos supuestos expresamente exceptuados por Ley podrán otorgarse subvenciones sin aplicar concurrencia. Asimismo el artículo 22.1 LGS y artículo 55.1 RGLGS configuran como procedimiento ordinario de concesión de subvenciones el régimen de concurrencia competitiva y, por tanto, el procedimiento de concesión directa es, por oposición, excepcional.

En definitiva, el carácter excepcional se aplica a todos los supuestos permitidos por la Ley para la concesión directa y no únicamente al apartado c) del artículo 22.2 LGS, tal y como alega el Ayuntamiento.

En base al artículo 8 LGS la gestión de subvenciones debe realizarse de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. De forma que, aun cuando la Ley excepcional de la libre concurrencia a las subvenciones nominativas, en ningún caso deben ser discriminatorias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio, declara que no toda diferenciación de régimen jurídico es discriminatoria, sino que para que esto se dé es necesario que no exista una justificación objetiva y razonable, debiendo apreciarse la falta de justificación poniéndola en relación con la finalidad y efectos de la medida, debiendo valorarse si existe una relación razonable entre los medios empleados y los fines perseguidos.

Respecto a las situaciones de singularidad el Tribunal resume su doctrina en la sentencia 158/1993 «De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin»

No se discute la legalidad de la concesión directa de subvenciones por figurar previstas nominativamente en los presupuestos, pero ello no es óbice para que deba quedar acreditado, que existe una justificación objetiva para la concesión directa basada en la singularidad de la situación de tal manera que no existan otras entidades en la misma situación que las harían merecedoras de las ayudas.

Dado que la justificación de la singularidad difícilmente pueda inferirse de la rúbrica del crédito presupuestario resulta necesario que se acredite bien en la documentación integrante del presupuesto municipal (bases de ejecución del presupuesto, memoria explicativa del presupuesto...) o, bien en el expediente de concesión de la subvención.

No procede modificar el Informe.

C. (1.3) El beneficiario de la subvención no aparece determinado expresamente en el estado de gastos del presupuesto, tal y como exige el artículo 65.1 Reglamento General de Subvenciones

Expediente 8.

El Ayuntamiento alega que, si bien no consta en la aplicación presupuestaria recogida en el presupuesto el nombre de la entidad gestora del proyecto, ello no induce a error, por ser conocido y notorio que el proyecto lo gestiona el «Colegio el Carmen y San José», de la Congregación de las Hijas de la Caridad, desde hace años.

Las subvención se concede con cargo a la aplicación presupuestaria 2011.ACS.231.48005 «Proyecto la Aldea», sin que el beneficiario aparezca determinado expresamente en el estado de gastos del presupuesto, por lo que no se cumplen los requisitos tasados en el artículo 65.1 RLGS para considerar que las subvenciones estén previstas nominativamente en los presupuestos a los efectos de lo dispuesto en el artículo 22.2.a) LGS para su concesión directa.

No procede modificar el Informe.

D. (1.4) La dotación presupuestaria de la subvención no aparece determinada expresamente en el estado de gastos del presupuesto, tal y como exige el artículo 65.1 Reglamento General de Subvenciones

Expedientes 12, 13, 14 y 15.

El Ayuntamiento alega que la dotación presupuestaria aparece determinada expresamente en el presupuesto.

Las subvenciones se conceden con cargo a la aplicación presupuestaria 11-FOM.241.48922 «Programa AFES (CCOO, UGT, CEZ, CEPYME)», que figura consignado inicialmente en el estado de gastos del presupuesto por un crédito global de 510.000 euros, en la que no aparece expresamente el importe a conceder a cada beneficiario, sino que agrupa el importe a conceder a CCOO, UGT, CEZ, CEPYME, así como a UPTA y ASES, no figurando siquiera estos dos últimos beneficiarios en el estado de gastos del presupuesto.

Al no aparecer determinada expresamente en el estado de gastos del presupuestos la dotación presupuestaria de cada beneficiario, no se cumplen los requisitos tasados en el artículo 65.1 RLGS para considerar que las subvenciones estén previstas nominativamente en los presupuestos a los efectos de lo dispuesto en el artículo 22.2.a) LGS para su concesión directa.

No procede modificar el Informe.

E. (1.5) No queda justificado el importe de la subvención concedida al no figurar, con carácter previo a la concesión de la subvención, el detalle de las actividades a realizar y su cuantificación.

Expedientes 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17

El Ayuntamiento alega que la cantidad a conceder es la que se relaciona en el presupuesto.

No queda acreditado en el expediente la justificación o motivación del importe de subvención concedida por el Ayuntamiento a los beneficiarios, al no constar, con carácter previo a su concesión, el detalle de las actividades a realizar cuantificadas.

No procede modificar el Informe.

F. (1.6) No consta la justificación 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 Ley General de Subvenciones.

Expedientes 12, 13, 14, 15 y 17

El Ayuntamiento alega que en los expedientes obra informe del Jefe de Departamento de Fomento, Turismo y Deportes poniendo de manifiesto que el beneficiario reúne los requisitos para acceder a la subvención, en base a lo dispuesto en el artículo 17.2.d) OGS.

El informe del servicio gestor que hace referencia el Ayuntamiento se configura en la Ordenanza General de Subvenciones como una de las actividades de instrucción del procedimiento de concesión directa de las subvenciones previstas nominativamente en el presupuesto, según se deduce del artículo 17.2.d) OGS «*Las actividades de instrucción comprenderán necesariamente:...Informe del servicio gestor, en que conste que, de los datos que obran en su poder, el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención...*». Dicho informe acredita que la persona o entidad cumple el requisito del apartado primero del artículo 13 LGS, esto es, que se encuentra en la situación que fundamenta la concesión de la subvención.

Además de lo regulado en el apartado primero del artículo 13 OGS, los apartados segundo y tercero de dicho artículo señalan una serie de prohibiciones para adquirir la condición de beneficiario de las subvenciones.

En los expedientes no consta la justificación por el beneficiario de no estar incurso en las prohibiciones señaladas en los citados apartados segundo y tercero del artículo 13 OGS en la forma prevista en el apartado séptimo de dicho precepto.

No procede modificar el Informe.

G. (1.7) No figura informe del servicio gestor en el que determine que el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, incumpliendo el artículo 17 OGS.

Expediente 9

El Ayuntamiento alega que, si bien el informe del Servicio Gestor no indica que el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, viene recogido en el apartado octavo del texto regulador del convenio firmado por el órgano responsable de la concesión.

El informe del servicio gestor, en que conste que, de los datos que obran en su poder, el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, es una de las actividades que necesariamente comprende la instrucción del procedimiento de concesión directa de las subvenciones previstas nominativamente en el presupuesto general municipal, tal y como exige el artículo 17 OGS.

No procede modificar el Informe.

H. (1.8) No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria, con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones, y a la aprobación del pago del anticipo del 80% de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

Expediente 6

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del informe, expresando su voluntad de implementarlas en su actividad subvencional.

I. (1.9) La resolución no determina la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, así como la forma de justificar la subvención incumpliendo el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones y artículo 15 OGS.

Expediente 11

El Ayuntamiento alega que la subvención procede de un acuerdo del Reino de España con Naciones Unidas en las que el Ayuntamiento de Zaragoza actúa como colaborador. Indica que el presupuesto del proyecto aparece en el acuerdo del fondo fiduciario y que la justificación se realizó en cumplimiento de dicho acuerdo.

Con carácter previo se aclara que el objeto de la fiscalización es la aportación que el Ayuntamiento de Zaragoza, en el año 2011, realiza al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, por importe de 150.000 euros, no la evaluación de las actividades financiadas con cargo al fondo fiduciario relativo al acuerdo entre el Reino de España y las Naciones Unidas, dado que este fondo fiduciario está sujeto exclusivamente a los procedimientos de auditoría interna y externa establecidos en la reglamentación, normas y directivas financieras de las Naciones Unidas (artículo cuarto del Acuerdo entre el Reino de España y las Naciones Unidas citado a continuación).

El Reino de España y las Naciones Unidas suscriben un acuerdo relativo al Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica entre el Reino de España y las Naciones Unidas para el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción, «*El agua, fuente de vida, 2005-2015*», hecho en Nueva York el 19 de septiembre de 2006.

El Anexo 1 del citado acuerdo establece que la ejecución del proyecto decenal correrá a cargo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y se llevará a cabo en fases bienales, comprendiendo la primera fase los ejercicios 2006 y 2007.

Dicho artículo primero regula que España, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la Diputación de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, pondrán a disposición del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA) la suma de 2.795.444 dólares americanos para cubrir los gastos soportados por DESA para la primera fase del proyecto que comprende los años 2006 y 2007. Asimismo dicho artículo prevé que DESA establecerá en la ciudad de Zaragoza la citada Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción, «*El agua, fuente de vida, 2005-2015*».

Se suscribe un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha 4 de diciembre de 2006, con el objeto de fijar la colaboración y la contribución económica de las tres Administraciones Públicas en el establecimiento de la Oficina de Naciones Unidas en Zaragoza para la Década del Agua, 2006-2015.

La cláusula segunda del convenio prevé que la aportación total al fondo fiduciario asciende a un total de 2.795.444 dólares americanos para los años 2006 y 2007, fija las aportaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza, y regula que tales aportaciones financian las actividades descritas en el citado Acuerdo firmado entre el Reino de España y el Departamento de Naciones Unidas.

En virtud de la citada cláusula el Ayuntamiento se compromete a ceder gratuitamente el uso de los locales para la sede de la Oficina, siendo a su cargo los gastos de limpieza, mantenimiento y reparación, y a aportar 150.000 euros en los años 2006 y 2007 (primera fase del proyecto).

La cláusula quinta del convenio regula que el convenio permanecerá vigente hasta el 31 de diciembre de 2007 y, que la prórroga por períodos bienales hasta el año 2015 inclusive, se realizará mediante la suscripción de las Adendas previstas en la cláusula tercera de este convenio.

La cláusula tercera del convenio establece que «*dado que el Acuerdo suscrito entre España y Naciones Unidas tiene una duración de diez años, y el convenio sólo contempla las aportaciones de sus firmantes durante los dos primeros años (primera fase), éstas suscribirán en el último trimestre de los años 2007, 2009, 2011 y 2013 sucesivas Adendas de prórroga, que determinen sus obligaciones para los dos ejercicios siguientes*»

Una vez superada la vigencia del convenio no fue prorrogado en el año 2007 ni se suscribieron las citadas Adendas de prórroga, por lo que el citado convenio no estaba vigente en el ejercicio 2011.

La Unidad Jurídico Administrativa, con fecha 3 de noviembre de 2011, informa que «... no procede Adenda puesto que el convenio no se prorrogó legalmente el año 2007. Por ese motivo en años anteriores y siendo la voluntad municipal el proseguir con la dotación económica a la oficina con el fin de garantizar su permanencia en Zaragoza como signo y símbolo de la política municipal en materia de agua, se tramitó en 2009 una subvención directa y en 2010 una dotación económica...»

La Intervención General, con fecha 30 de noviembre de 2011, informa favorablemente la aprobación de un gasto por importe de 150.000 euros, con cargo a una partida nominativa del presupuesto municipal, en concepto de subvención directa.

La Unidad Jurídica de la Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad propone, con fecha 30 de noviembre de 2011, otorgar de forma directa una subvención haciendo referencia al informe favorable de la Intervención General.

Mediante resolución del Consejero de Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana, de 1 de diciembre de 2011, se acuerda aprobar la colaboración del año 2011, en favor del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas para el mantenimiento de la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la acción «Década del agua fuente de vida 2005-2015», mediante la dotación de 150.000 euros a su fondo fiduciario.

De los antecedentes expuestos se concluye que el Ayuntamiento concede una subvención de forma directa al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, por importe de 150.000 euros, con cargo a una partida prevista nominativamente en el presupuesto, siendo conforme con el artículo 22.2.a) LGS. No obstante, a la citada subvención le es de aplicación la LGS y demás normativa en materia de subvenciones.

La resolución de concesión de la subvención no contiene todos los extremos exigidos en el artículo 65 RGLGS y artículo 15 OGS.

Al no especificar la resolución la modalidad de justificación de la subvención se entiende que se aplica la rendición de cuenta justificativa, en base a lo dispuesto en el artículo 40 OGS. La justificación incluida en el expediente no contiene los elementos exigidos en los artículos 72 y siguientes del RGLGS.

En cuanto a que el presupuesto del proyecto figura en el acuerdo del fondo fiduciario, siendo el monto total de la implantación de la Oficina de 2.795.444 dólares, y que dicho importe se ha mantenido como coste del proyecto de mantenimiento de la Oficina, se indica que el «Anexo 1.7. Presupuesto» del acuerdo relativo al fondo fiduciario suscrito entre el Reino de España y las Naciones Unidas incluye únicamente los costes totales de los años 2006 y 2007 (primera fase del proyecto) que ascienden a 2.795.444 dólares, no los del año 2011.

No procede modificar el Informe.

J. (1.10) Ni la resolución ni el convenio no indica el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, tal y como exige el artículo 15 OGS.

Expedientes 5, 6, 8, 9 y 11

El Ayuntamiento alega que el porcentaje no se indica en el convenio pero sí en la memoria que se presenta una vez realizado el proyecto.

Los convenios de los expedientes 5, 6, 8, 9 y 11 incumplen el artículo 15.2.i) OGS, en el que se exige que los convenios deben contener necesariamente el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, bien por financiación propia o a través de otras subvenciones.

No procede modificar el Informe.

K. (1.11) No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

Expedientes 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17

Alegación ya tratada, que acepta las conclusiones, no procede modificar el Informe.

L. (1.12) No se acredita, previamente al pago del anticipo del 80% de la subvención concedida, la necesidad del anticipo para realizar la actividad, incumpliendo el artículo 38.4 Ley General de Subvenciones, ni que el beneficiario no esté incurso en alguna de las situaciones del artículo 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

Expedientes 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17

Alegación ya tratada, que no procede modificar el Informe.

XI. 3.2.3. Justificación

A. (2.1) No consta informe técnico motivado que determine el importe unitario de los módulos en los expedientes de justificación mediante el régimen de módulos, según exige el artículo 76.1.c) Reglamento General de Subvenciones.

Expediente 6.

El Ayuntamiento de Zaragoza acepta las manifestaciones del Informe, expresando su voluntad de implementarlas.

B.(2.2) No se adecua la justificación del destino de los fondos a la Ley General de Subvenciones y Reglamento General de Subvenciones

Expediente 11.

Alegación ya tratada, no procede modificar el informe. (Subvención para la oficina de las Naciones Unidas)

C. (2.3) No queda suficientemente acreditado que los justificantes de gasto sean directos y no indirectos de la actividad subvencionada, no siendo éstos últimos gastos subvencionables en base al artículo 28 OGS.

Expedientes 12, 13, 14 y 15.

El artículo 28 OGS establece que los gastos indirectos serán subvencionables siempre y cuando la convocatoria de la subvención o el convenio de colaboración así lo prevean, dado que los convenios de colaboración de ambos beneficiarios no lo prevén expresamente, éstos no son subvencionables.

En los expedientes no se identifican los gastos directos e indirectos de la actividad, ni consta la motivación o justificación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable, lo que supone una limitación para comprobar el cumplimiento del citado artículo 28 OGS. Tampoco queda constancia en el expediente del procedimiento de verificación utilizado por el servicio gestor o, en su caso, responsable de la comprobación de la cuenta justificativa.

No procede modificar el Informe, ya que no se está alegando a la incidencia en cuestión.

D. (2.4) No queda acreditado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas o nóminas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

Expediente 9.

El Ayuntamiento alega que en la memoria del expediente número 9 se especifica el importe del proyecto financiado por el Ayuntamiento y otras Administraciones.

La cuenta justificativa del beneficiario está integrada por facturas en concepto de comidas a las que aplica un determinado porcentaje, siendo el gasto justificativo de la subvención el resultado de aplicar tales porcentajes al importe total de las facturas.

En la justificación de la subvención el beneficiario declara los gastos e ingresos totales del reparto de comida elaborada a personas dependientes (SERCOPE), ascendiendo a un 30% los gastos de alimentación relativos al convenio del Ayuntamiento de Zaragoza- PICH del servicio de reparto de comidas elaboradas para personas dependientes, cuando en las facturas imputan porcentajes comprendidos entre un 51% y 71% como gasto justificativo de la subvención.

No queda acreditado el porcentaje aplicado por el beneficiario al importe de las facturas para determinar el gasto subvencionable de la actividad.

No procede modificar el Informe.

D.2. Expedientes 12, 14 y 15

El Ayuntamiento alega que en los expedientes obran informes de la Unidad Jurídica de Fomento en los que se pone de manifiesto que los comprobantes de gasto se corresponden con el objeto del convenio, así como que figura una relación correlativa de los justificantes de gasto que han sido estampillados por el servicio gestor indicando el porcentaje de gasto que se imputa a la subvención.

El artículo 28 OGS establece que los gastos indirectos serán subvencionables siempre y cuando la convocatoria de la subvención o el convenio de colaboración así lo prevean, dado que los convenios de colaboración de ambos beneficiarios no lo prevén expresamente, éstos no son subvencionables.

La cuenta justificativa de los beneficiarios (expedientes N.º 12, 13, 14, 15, 18 y 19) está integrada por justificantes de gasto de la actividad ordinaria de la actividad (consumo eléctrico, teléfono, material de oficina, nóminas

de empleados...) a los que el beneficiario aplica un determinado porcentaje, siendo el gasto justificativo de la subvención el resultado de aplicar tales porcentajes al importe total de los documentos justificativos.

En los expedientes no se identifican los gastos directos e indirectos de la actividad, ni, salvo en el expediente N.º 13 para los gastos generales de luz, gas, teléfono y línea ADSL, consta la motivación o justificación del tipo aplicado a los justificantes de gasto para determinar el gasto subvencionable, lo que supone una limitación para comprobar el cumplimiento del citado artículo 28 OGS. Tampoco queda constancia en el expediente del procedimiento de verificación utilizado por el servicio gestor o, en su caso, responsable de la comprobación de la cuenta justificativa.

No procede modificar el Informe.

E. (2.5) No consta acreditación de que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable, a los efectos del artículo 31.8 Ley General de Subvenciones y artículo 34 OGS.

Expedientes 5, 6, 8, 9, 12, 13 y 17.

El Ayuntamiento alega que las asociaciones no tienen ánimo de lucro y realizan actividades que están exentas de IVA, y que la Organización Sindical Unión General de Trabajadores está exenta en virtud del artículo 20.1.12 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre Valor Añadido, y que, según datos e informes obrantes en el servicio gestor la Confederación de Empresarios de Zaragoza tiene concedida la exención, sin aportar en el trámite de alegaciones documentación acreditativa de la misma.

La redacción del artículo 20.1.12 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, vigente en el ejercicio 2011, establece que «Estarán exentas las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas directamente a sus miembros por organismos o entidades legalmente reconocidos que no tengan finalidad lucrativa, cuyos objetivos sean exclusivamente de naturaleza política, sindical, religiosa, patriótica, filantrópica o cívica, realizadas para la consecución de sus finalidades específicas, siempre que no perciban de los beneficiarios de tales operaciones contraprestación alguna distinta de las cotizaciones fijadas en sus estatutos ... El disfrute de esta exención requerirá su previo reconocimiento por el órgano competente de la Administración tributaria, a condición de que no sea susceptible de producir distorsiones de competencia, según el procedimiento que reglamentariamente se fije»

De forma que, en el ejercicio 2011, para que los servicios prestados por entidades sin finalidad lucrativa de naturaleza sindical estuviesen exentos se requería el reconocimiento expreso por parte de la Administración tributaria. Dicho reconocimiento no consta en los expedientes, por lo que no queda acreditado que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable para ser considerado gasto subvencionable.

En consecuencia se incumple el artículo 34.2 OGS que exige que el beneficiario deberá justificar que las cantidades abonadas por éste representan un coste real, es decir, que el IVA soportado en las facturas no sea recuperable por el beneficiario, circunstancia que no queda justificada en los expedientes.

No procede modificar el Informe.

F. (2.6) No queda acreditado que el beneficiario financie el 10% del presupuesto del proyecto, condición exigida en los convenios firmados con los beneficiarios.

Expedientes 15 y 17.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

G. (2.7) No consta la acreditación por el beneficiario de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y/o frente a la Seguridad Social, con carácter previo al pago del 20% restante de la subvención concedida o al pago total, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

G.1. Expedientes 5, 6 y 8

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

G.2. Expedientes 12, 13, 14 y 17

El Ayuntamiento alega que en los expedientes N.º 12, 13, 14 y 17 están los certificados de los beneficiarios de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social vigentes en el

momento de tramitar los expedientes de justificación, con independencia del procedimiento de pago que corresponda tras el correspondiente acuerdo adoptado por el órgano competente.

El artículo 34.5 LGS establece que no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

Con fecha 28 de junio de 2012 se aprueba la justificación económica y el pago del 20% restante de la subvención concedida, a favor de la Confederación de Empresarios de Zaragoza (expediente N.º 12), siendo los certificados de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social de 23 de noviembre de 2011, no estando vigentes en la fecha de aprobación del pago.

Con fecha 17 de septiembre de 2012 se aprueba la justificación económica y el pago del 20% restante de la subvención concedida, a favor de la Unión General de Trabajadores de Aragón (expediente N.º 13), siendo el certificado de la Agencia Estatal Tributaria de 11 de enero de 2012 y el certificado de la Seguridad Social de 20 de octubre de 2011, no estando vigentes en la fecha de aprobación del pago.

Con fecha 17 de julio de 2012 se aprueba la justificación económica y el pago del 20% restante de la subvención concedida, a favor de Comisiones Obreras de Aragón (expediente N.º 14), siendo el certificado de la Seguridad Social de 22 de septiembre de 2011 y el certificado de la Agencia Estatal Tributaria de 12 de septiembre de 2011, no estando vigentes en la fecha de aprobación del pago.

Con fecha 17 de julio de 2012 se aprueba la justificación económica y el pago del 20% restante de la subvención concedida, a favor de la Cámara de Comercio (expediente N.º 17), siendo el certificado de la Agencia Estatal Tributaria de 13 de octubre de 2011, no estando vigente en la fecha de aprobación del pago.

No procede modificar el Informe.

H. (2.8) No consta notificación a la Comisión Europea de las ayudas otorgadas para el examen de la compatibilidad en el mercado interior.

Expediente 5.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

I.(2.9) No consta que el beneficiario haya solicitado tres ofertas a diferentes proveedores, de conformidad con el artículo 31.3 Ley General de Subvenciones y artículo 32 OGS.

Expedientes 5, 8 y 9.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

J. (2.10) No figura en el expediente certificado de haber realizado la actividad según exige el convenio firmado con los beneficiarios.

Expedientes 14 y 15.

El Ayuntamiento de Zaragoza alega que en ambos expedientes de justificación económica se emite informe por la Unidad Jurídica de Fomento.

La cláusula sexta de los convenios suscritos con la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza y con Comisiones Obreras de Aragón, con fecha 29 de noviembre de 2011, exige que en la justificación de la subvención se aporte certificado expedido por el representante legal de la asociación de haber llevado a cabo las actividades establecidas en el convenio con cargo a la aportación municipal, dicho certificado no consta en los expedientes N.º 14 y N.º 15.

No procede modificar el Informe.

K. (2.11) La cuenta justificativa incluye gastos concertados con terceros para la realización de actividades que son objeto de la subvención, no admitiéndose la subcontratación por no estar prevista en el convenio, incumpliendo el artículo 29 Ley General de Subvenciones y artículo 35 OGS, así como un gasto relativo al ejercicio 2010, no siendo gasto subvencionable según el artículo 27 OGS.

Expediente 12.

En lo relativo a la subcontratación el Ayuntamiento alega que las facturas correspondientes a «Asesoría Externa» incluidas en la cuenta justificativa no se consideran gasto subcontratado, y cita la cláusula quinta del convenio

de colaboración firmado por el Ayuntamiento de Zaragoza y la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos «la entidad llevará a cabo lo contemplado en el presente Convenio de Colaboración, con personal propio o contratado al efecto, eligiendo la modalidad de contratación que considere más idónea, siempre que cumpla con la legalidad vigente».

También alega que todas las facturas corresponden a servicios realizados en el ejercicio 2011.

El artículo 29.2 LGS establece que el beneficiario únicamente podrá subcontratar cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea.

El artículo 35 OG prevé que únicamente se admitirá la subcontratación cuando la convocatoria de la subvención o el convenio de colaboración expresamente lo prevean.

Ninguna de las cláusulas del convenio posibilita, de forma expresa, la subcontratación, por lo que en aplicación de los artículos 29.2 LGS y 35 OG no es admisible la subcontratación por no estar prevista en el convenio. Asimismo la cláusula quinta del convenio con la denominación de «Personal» regula que las actividades se realicen con el propio personal de la entidad o, en su caso, con el personal contratado para su realización.

Se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención, en base a lo establecido en los artículos 29.1 LGS y 35 OGS.

El objeto del convenio, según dispone su cláusula primera, es la asesoría inicial a emprendedores, la consultoría y formación para la realización y puesta en marcha de planes de negocio y el análisis y posterior tutorización en el año siguiente por parte de técnicos especializados.

Los justificantes de gasto con número de orden 158, 159, 160, 161, 162 y 163, por importe total de 5.895 euros, en concepto de asesoría externa, corresponden a gastos concertados con terceros para la realización de actividades objeto del convenio, en concreto, el concepto de los justificantes de gasto es el siguiente «participación como docente en el programa Iniciativa Municipal 2011», no siendo admisible en base a los citados artículos 29 LGS y 35 OGS.

El artículo 27 OGS admite como gastos subvencionables los que cumplan lo siguiente: «...desde un punto de vista temporal, los gastos deberán corresponder al período marcado por la convocatoria de la subvención o por el convenio de colaboración. En general, si el período subvencionado corresponde a un ejercicio presupuestario, se admitirán únicamente aquellos gastos que se devenguen en el año de concesión de la subvención o de aprobación del convenio, en cualquier momento del año...»

La cuenta justificativa del beneficiario contiene el justificante de gasto con número de orden 53, relativo a una factura emitida con fecha 5 de enero de 2011, en concepto de «Directorio de emprendedores 2010: 1.000 ejemplares formato 10x21 cm, 84 páginas impresas a color. Cubierta a color plastificada. Encuadernación rústica cosida con hilo. 15 ejemplares encuadernados», por importe de 4.543 euros. De forma que independientemente que la factura se emita en el ejercicio 2011 el gasto se devengó en el año 2010, no siendo admisible según el citado artículo 27 OGS.

No procede modificar el Informe.

L. (2.12) No se aporta documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa, incumpliendo el artículo 27 OGS, artículo 41 OGS y artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

Expedientes 8.

El Ayuntamiento alega que se ha aportado la documentación soporte del pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa del expediente N.º 8. Indica que adjunta documentación acreditativa del expediente N.º 8.

En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento adjunta una relación de documentos con indicación del N.º de foliado del expediente N.º 8, en la misma se indica «*nóminas debidamente firmadas*», sin hacer referencia a los justificantes de pago de las mismas ni adjuntar documentación probatoria del pago.

Se considera gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras, según prevé el artículo 31 LGS.

El artículo 41.2.d.5) OGS establece que para considerar debidamente acreditados los costes salariales correspondientes a gastos de personal la cuenta justificativa deberá incluir las nóminas firmadas por el perceptor y pagadas, así como los justificantes correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social.

La cuenta justificativa del expediente N.º 8 no incluye los justificantes de pago de las nóminas de los trabajadores imputados a la actividad de la subvención, por lo que no procede modificar el Informe.

L.2. Expediente 12

El Ayuntamiento alega que se ha aportado el soporte de pago efectivo de la totalidad de los gastos incluidos en la cuenta justificativa.

Se considera gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras, según prevé el artículo 31 LGS. A este respecto el artículo 41.2.e) OG exige que la cuenta justificativa contenga los documentos acreditativos de los pagos a los acreedores.

En el expediente número 12 no se acredita el pago efectivo de los justificantes de la relación número 158, 159, 161, 162 y 163, en los que figura como forma de pago la domiciliación bancaria, sin que consten los justificantes bancarios.

No procede modificar el Informe

M. (2.13) La cuenta justificativa no incluye las facturas o documentos equivalentes de valor probatorio de la totalidad de los gastos, incumpliendo el artículo 30 Ley General de Subvenciones.

M.1. Expediente 5.

El Ayuntamiento alega que se ha aportado la totalidad de los justificantes de gasto y pago del expediente N.º 5.

El artículo 30.3 LGS establece que los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente.

El contenido de la cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto se regula en el artículo 72 RGLGS, estableciendo que ésta contendrá «...las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa...»

Se considera gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras, según prevé el artículo 31 LGS.

El artículo 41.2.d.3) OGS prevé que los gastos realizados se acreditarán mediante facturas con todos sus elementos. Asimismo, el artículo 41.2.e) OGS prevé que la cuenta justificativa contendrá los documentos acreditativos de los pagos a los acreedores.

La cláusula quinta del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la fundación Federico Ozanam (expediente N.º 5) establece que el gasto se desglosará en los siguientes apartados: Salario y seguridad social de alumnos-trabajadores (500.514,72 euros), salario y seguridad social de equipo profesional (304.416,67 euros), materiales (165.000 euros) y gastos de gestión (21.780 euros).

La relación numerada de justificantes incluida en la cuenta justificativa hace referencia a unos gastos de gestión, por importe de 21.564,67 euros, sin que se aporten justificantes de gasto y pago de tales gastos.

No procede modificar el informe.

M.2. Expedientes 12 y 13

El Ayuntamiento alega que la cuenta justificativa de los expedientes N.º 12 y 13 contiene todos los justificantes de gasto y se insta a la Cámara de Cuentas a especificar los documentos que hayan sido omitidos.

El artículo 30.3 LGS establece que los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente.

El contenido de la cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto se regula en el artículo 72 RGLGS, estableciendo que ésta contendrá «...las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa...»

El artículo 41.2.d.3) OGS prevé que los gastos realizados se acreditarán mediante facturas con todos sus elementos y en ningún caso se admitirán simples recibos y/o tiques de caja.

Los justificantes con número de orden 158, 159, 160, 161, 162 y 163 de la cuenta justificativa del expediente N.º 12 no acreditan el concepto de gasto de «asesoría externa» con facturas sino únicamente con un «recibí» de los participantes en el programa Iniciativa municipal 2011, sin que se justifique en el expediente la motivación de que tales sujetos no emitan factura.

La cuenta justificativa del expediente N.º 13 no incluye las facturas de los justificantes con número de orden 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68, en concepto de servicio de reprografía, sino que figura únicamente los justificantes bancarios de pago.

No procede modificar el Informe.

XI.3.3. Organismo Autónomo Zaragoza Turismo. Subvenciones directas previstas nominativamente en el presupuesto.

A. La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

B. No queda acreditada la singularidad de los beneficiarios que justifique la no aplicación del procedimiento en concurrencia competitiva.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

C. No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

D. No consta justificación por el beneficiario de no estar incurso en las prohibiciones para obtener tal condición en la forma prevista en el artículo 13 Ley General de Subvenciones.

Se aceptan las conclusiones de la Cámara de Cuentas por lo que no procede modificar el Informe.

E. No figura informe del servicio gestor en el que determine que el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, incumpliendo lo establecido en el artículo 17 OGS.

El organismo autónomo Zaragoza Turismo alega que en los expedientes figura informe del Servicio Gestor y de la Intervención General que informa favorablemente la propuesta de suscripción de los convenios con los beneficiarios propuestos.

El informe del servicio gestor, en que conste que, de los datos que obran en su poder, el beneficiario reúne todos los requisitos para acceder a la subvención, es una de las actividades que necesariamente comprende la instrucción del procedimiento de concesión directa de las subvenciones previstas nominativamente en el presupuesto general municipal, tal y como exige el artículo 17 OGS.

No procede modificar el Informe.

F. No consta acreditación de los beneficiarios de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Agencia Tributaria con carácter previo a la propuesta de resolución de concesión, incumpliendo el artículo 14.1 e) Ley General de Subvenciones y artículo 7.1.e) OGS, y de aprobación del pago del anticipo, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

Los certificados de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias se adjuntan únicamente en el momento de presentar la cuenta justificativa de los beneficiarios, por lo que, en la fecha de concesión de la subvención y aprobación del anticipo no consta acreditación de que éstos se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, según exige el artículo 14.e) LGS y artículo 34.5 LGS.

No se admite la alegación, ya que no desvirtúa el contenido del Informe

G. Los convenios no regulan la compatibilidad o incompatibilidad de la subvención con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, según exige el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones

y artículo 15 OGS, ni el tanto por ciento del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, según prevé dicho artículo 15 OGS.

Los convenios de los expedientes N.º 20 y N.º 21 no contienen el porcentaje del presupuesto del proyecto a financiar por el beneficiario, bien por financiación propia o a través de otras subvenciones, según exige el artículo 15.2.i) OGS, ni determinan la compatibilidad o incompatibilidad de la subvención con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, según exige el artículo 65.3.c) RGLGS y artículo 15.2.j) OGS.

No procede modificar el Informe.

H. Además de lo expuesto en el expediente 20 el documento contable de retención de crédito es de fecha posterior a la resolución de la concesión de la subvención, incumpliendo el artículo 17 OGS.

El ente fiscalizado acepta las manifestaciones del informe por lo que no procede modificar el Informe.

I. No queda acreditada en los expedientes la fecha de presentación de la justificación de la subvención.

Tal y como indica el organismo autónomo Zaragoza Turismo el Informe de Intervención indica una fecha de justificación de la subvención por los beneficiarios. No obstante, en los expedientes no figura fecha de registro de entrada de la documentación justificativa, ni certificado de funcionario que acredite el día de su recepción

XI.3.4. Zaragoza Cultural, S.A.

En primer lugar, señalar que advertido el error de numeración de los expedientes procede corregir los mismos.

XI.3.4.1. Expediente 22

La sociedad municipal Zaragoza Cultural, SA, alega que se instrumenta la relación mediante un convenio y no mediante un contrato al entender que la sociedad entrega un dinero para apoyar la realización de actividades musicales en las Salas de Música.

Indica que las facturas no son detalladas porque se acompañan de una memoria explicativa, así como que el convenio hace referencia a los nombres comerciales de las Salas mientras que en las facturas figura la razón social de cada Sala que en algunos casos no coinciden. Asimismo advierte error de numeración en los expedientes.

Con carácter previo al análisis individual de las alegaciones presentadas por la sociedad se reitera lo señalado en el informe provisional respecto a que no queda debidamente definido en los expedientes la calificación que la sociedad otorga a las disposiciones dinerarias efectuadas a los terceros, esto es, si se trata de contratos a los que sería de aplicación el TRLCSP o si se trata de una subvención.

En materia de subvenciones es de aplicación lo indicado en la alegación N.º 10 punto 27 respecto a que una administración no puede eludir la aplicación del Derecho Administrativo trasladando a un ente instrumental suyo sometido al Derecho privado el ejercicio de dicha actividad, pues ello supondría un incumplimiento de la legislación que debe obligatoriamente aplicar, de forma que a la sociedad municipal le son de aplicación las mismas normas que resultan aplicables al Ayuntamiento en materia de subvenciones para evitar el fraude de ley. En consecuencia la sociedad debe someterse íntegramente al régimen establecido en la Ley General de Subvenciones.

La fiscalización se ha limitado a comprobar si la concesión y justificación de los expedientes seleccionados se han ajustado a la normativa aplicable en materia de subvenciones.

Se acepta el error advertido en la numeración de los expedientes en el epígrafe VI.3.4 del informe, donde dice «expediente 23» debe decir «expediente 22» y donde dice «expedientes 24 y 25» debe decir «expedientes 23 y 24», modificándose la redacción del informe.

La disposición dineraria realizada por la sociedad municipal en el expediente N.º 22 no cumple el requisito del artículo 2.1 a) LGS «que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios» para ser considerada subvención, sino que la sociedad recibe la prestación de un servicio de esparcimiento calificado como contrato de servicios en el artículo 10 TRLCSP, por lo que la sociedad debería haber instrumentado el negocio jurídico como un contrato administrativo aplicando el TRLCSP y no como una subvención.

A mayor abundamiento las salas de música emiten facturas a la sociedad municipal en concepto de «colaboración Programa Ámbar Z Music 2011» por los servicios prestados.

En cuanto a lo indicado por la sociedad de que el convenio hace referencia a los nombres comerciales de las salas de música y en las facturas figura su razón social, no coincidiendo en varios casos, el convenio debería contener con mayor precisión la identificación de los perceptores de las aportaciones dinerarias efectuadas por la sociedad municipal.

No se adjunta en el trámite de alegaciones la memoria explicativa de las facturas a la que hace referencia la sociedad.

No procede modificar el Informe.

XI.3.4.2. Fase de concesión-Expedientes 23 y 24

A. Ambas subvenciones se han concedido de forma directa sin que en el expediente se justifique la concurrencia de los supuestos regulados en el artículo 22.2 Ley General de Subvenciones.

La sociedad municipal Zaragoza Cultural, SA, alega que los expedientes N.º 22, N.º 23 y N.º 24 son subvenciones que se conceden de forma directa en base al artículo 22.2.a) LGS porque en la memoria que se aprobó junto a la previsión de gastos e ingresos del presupuesto del ejercicio 2011 de la sociedad aparecen nominativamente.

El artículo 22.2.a) LGS recoge textualmente que «... podrán concederse de forma directa las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales...», sin hacer referencia a la memoria ni a la previsión de gastos e ingresos de las sociedades públicas, por lo que no es aplicable el supuesto regulado en el apartado a) del artículo 22.2 LGS.

No procede modificar el Informe.

B. La concesión de las subvenciones no se sustenta en un plan estratégico que determine su idoneidad, tal y como establece el artículo 8.1 Ley General de Subvenciones.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

C. No consta que se haya remitido a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las subvenciones concedidas, de conformidad con lo señalado en el artículo 20 Ley General de Subvenciones y 35 y siguientes Reglamento General de Subvenciones.

Alegación ya tratada, no procede modificar el Informe.

D. No consta acreditación de que los beneficiarios no estén incurso en alguna de las prohibiciones del artículo 13 Ley General de Subvenciones, ni que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, siendo requisitos necesarios para obtener la condición de beneficiario.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

E. Los convenios firmados no detallan suficientemente las actividades objeto de la subvención.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

F. El contenido de los convenios no se ajusta a lo previsto en el artículo 65 Reglamento General de Subvenciones.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

XI.3.4.3. Fase de justificación - Expedientes 23 y 24

A. No hay constancia en el expediente de la fecha de presentación de la cuenta justificativa por los beneficiarios.

La sociedad municipal Zaragoza Cultural, SA, alega que la fecha de presentación de la cuenta justificativa coincide con la fecha del pase para su fiscalización a la Intervención General Municipal que firma el gerente de la Sociedad.

En los expedientes no consta fecha de registro de entrada en la sociedad municipal de la documentación justificativa aportada por los beneficiarios, ni certificado que acredite el día de su recepción.

No procede modificar el Informe.

B. No se acredita que los beneficiarios estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social con carácter previo al pago de la subvención, incumpliendo el artículo 34.5 Ley General de Subvenciones.

Se admiten las conclusiones, por lo que no procede modificar el Informe.

C. Expediente 23: los documentos aportados no son admisibles como justificantes de gasto, por lo que la subvención no está debidamente justificada incumpliendo los artículos 30 y 31 Ley General de Subvenciones.

La sociedad municipal Zaragoza Cultural, SA, alega que considera aceptables los recibos por las características de la actividad y porque los grupos folclóricos participantes son extranjeros. Indica que la entidad presenta recibís de cada participante con cobro en efectivo del caché y dieta.

La justificación de la subvención está formada por «recibís» de los directores responsables de los grupos en concepto de «dinero de bolsillo por su participación en el XX Encuentro Internacional de Folklore Ciudad de Zaragoza» y «ayuda de viaje por su participación en el XX Encuentro Internacional de Folklore Ciudad de Zaragoza», sin que tales «recibís» sean admisibles como justificantes de gasto en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.3 LGS, que exige que los gastos se acrediten mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil.

No procede modificar el Informe.

D. Expediente 24: no se aporta documento acreditativo del pago de una factura que representa el 50% de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.

La sociedad municipal Zaragoza Cultural, SA, alega que, por error, no entregó copia del pago de la factura justificativa N.º 31 del convenio con la Federación Interpeñas de Zaragoza.

La documentación aportada por el órgano fiscalizado subsana la incidencia puesta de manifiesto en el informe.

A la vista de la documentación presentada, se modifica la redacción del Informe.

Se elimina el párrafo: «Expediente 25: no se aporta documento acreditativo del pago de una factura que representa el 50% de la subvención concedida, incumpliendo el artículo 31.2 Ley General de Subvenciones.»

ÍNDICE DEL BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS
 - 1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.1. Aprobados
 - 1.1.2. En tramitación
 - 1.1.3. Rechazados
 - 1.1.4. Retirados
 - 1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2.1. Aprobadas
 - 1.2.2. En tramitación
 - 1.2.3. Rechazadas
 - 1.2.4. Retiradas
 - 1.3. Iniciativas legislativas populares
 - 1.3.1. Aprobadas
 - 1.3.2. En tramitación
 - 1.3.3. Rechazadas
 - 1.3.4. Retiradas
 - 1.4. Procedimientos legislativos especiales
 - 1.4.1. Lectura única
 - 1.4.1.1. Aprobados
 - 1.4.1.2. En tramitación
 - 1.4.1.3. Rechazados
 - 1.4.1.4. Retirados
 - 1.4.2. Lectura única especial
 - 1.4.2.1. Aprobados
 - 1.4.2.2. En tramitación
 - 1.4.2.3. Rechazados
 - 1.4.2.4. Retirados
 - 1.4.3. Proyecto de Ley de Presupuestos
 - 1.4.3.1. Aprobado
 - 1.4.3.2. En tramitación
 - 1.4.3.3. Rechazado
 - 1.4.3.4. Retirado
 - 1.4.4. Reforma del Estatuto de Autonomía
 - 1.4.4.1. Aprobada
 - 1.4.4.2. En tramitación
 - 1.4.4.3. Rechazada
 - 1.4.4.4. Retirada
 - 1.4.5. Procedimientos legislativos ante las Cortes Generales
 - 1.4.5.1. Aprobados
 - 1.4.5.2. En tramitación
 - 1.4.5.3. Rechazados
 - 1.4.5.4. Retirados
 - 1.4.5.5. Caducados
 - 1.4.6. Delegaciones legislativas
 - 1.4.6.1. Comunicación del uso de la delegación legislativa
 - 1.4.6.2. Control del uso de la delegación legislativa
 - 1.4.7. Decretos Leyes
 - 1.5. Reglamento y resoluciones interpretativas
 - 1.5.1. Reglamento
 - 1.5.2. Resoluciones interpretativas
2. PROCEDIMIENTOS DE INVESTIDURA Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA
 - 2.1. Sesión de investidura
 - 2.2. Moción de censura
 - 2.3. Cuestión de confianza
3. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL E IMPULSO
 - 3.1. Propositiones no de Ley
 - 3.1.1. Aprobadas
 - 3.1.2. En tramitación
 - 3.1.2.1. En Pleno
 - 3.1.2.2. En Comisión
 - 3.1.3. Rechazadas
 - 3.1.4. Retiradas
 - 3.2. Interpelaciones
 - 3.2.1. En tramitación
 - 3.2.2. Retiradas
 - 3.3. Mociones
 - 3.3.1. Aprobadas
 - 3.3.2. En tramitación
 - 3.3.2.1. En Pleno
 - 3.3.2.2. En Comisión
 - 3.3.3. Rechazadas
 - 3.3.4. Retiradas
 - 3.4. Preguntas
 - 3.4.1. Para respuesta oral
 - 3.4.1.1. En Pleno
 - 3.4.1.2. En Comisión
 - 3.4.1.3. En Diputación Permanente
 - 3.4.1.4. Retiradas
 - 3.4.2. Para respuesta escrita
 - 3.4.2.1. Preguntas formuladas
 - 3.4.2.2. Respuestas
 - 3.4.2.3. Retiradas
 - 3.5. Comparecencias
 - 3.5.1. De miembros del Gobierno de Aragón
 - 3.5.1.1. En Pleno
 - 3.5.1.2. En Comisión
 - 3.5.2. De autoridades, funcionarios y otras personas
 - 3.5.3. De colectivos y otras personas físicas o jurídicas
 - 3.5.4. Retirada de solicitudes de comparecencia
 - 3.6. Comunicaciones de la DGA
 - 3.6.1. Comunicaciones
 - 3.6.2. Propuestas de resolución
 - 3.6.3. Resoluciones aprobadas
 - 3.7. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 3.7.1. Planes y programas
 - 3.7.2. Propuestas de resolución
 - 3.7.3. Resoluciones aprobadas
 - 3.8. Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma
 - 3.8.1. Comunicación del Presidente de la Diputación General
 - 3.8.2. Propuestas de resolución
 - 3.8.3. Resoluciones aprobadas
 - 3.9. Comisiones de investigación
 - 3.10. Comisiones especiales de estudio
 - 3.11. Ponencias especiales
4. PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS
 - 4.1. Tribunal Constitucional
 - 4.2. Tribunal de Cuentas
 - 4.3. Procedimientos ante otros órganos del Estado
 - 4.4. Otras instituciones y órganos

5. CONVENIOS DE GESTIÓN Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN
 - 5.1. Convenios y acuerdos
 - 5.2. Ratificación

6. ELECCIONES, DESIGNACIONES Y PROPUESTAS DE NOMBRAMIENTO
 - 6.1. Senadores en representación de la Comunidad Autónoma
 - 6.2. Justicia de Aragón
 - 6.3. Auditor General
 - 6.4. Vocales de la Junta Electoral
 - 6.5. Terna del Tribunal Superior de Justicia de Aragón
 - 6.6. Consejo Asesor de RTVE en Aragón
 - 6.7. Consejo de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión
 - 6.8. Otras designaciones y propuestas de nombramiento

7. ACTAS
 - 7.1. De Pleno
 - 7.2. De Diputación Permanente
 - 7.3. De Comisión

8. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA
 - 8.1. Mesa
 - 8.2. Grupos Parlamentarios
 - 8.3. Diputación Permanente
 - 8.4. Comisiones
 - 8.5. Ponencias

9. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA
 - 9.1. Organización y normas de funcionamiento
 - 9.2. Régimen interior
 - 9.3. Personal
 - 9.4. Otros

10. JUSTICIA DE ARAGÓN
 - 10.1. Informe anual
 - 10.2. Informes especiales
 - 10.3. Organización y normas de funcionamiento
 - 10.4. Régimen interior

11. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

12. CÁMARA DE CUENTAS
 - 12.1. Informe anual
 - 12.2. Otros informes
 - 12.3. Organización y normas de funcionamiento
 - 12.4. Régimen interior

13. OTROS DOCUMENTOS
 - 13.1. Cuenta General de la Comunidad Autónoma
 - 13.1.1. Aprobada
 - 13.1.2. En tramitación
 - 13.1.3. Rechazada
 - 13.2. Expedientes de modificación presupuestaria
 - 13.2.1. Aprobados
 - 13.2.2. En tramitación
 - 13.2.3. Rechazados
 - 13.2.4. Retirados
 - 13.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
 - 13.4. Otros documentos