



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

**INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE
LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

1) INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite en ejecución del “Plan de Control Financiero, de Eficacia y de Auditoría Pública 2025 del Ayuntamiento de Zaragoza”, en desarrollo de la Actuación A.1.4 “Planificación de la actividad contractual del Ayuntamiento”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 136 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local, la función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponde a la Intervención General Municipal. En el caso del presente informe, relativo a control financiero, éste se emite por el Área Técnica de Control Financiero de la Intervención General del Ayuntamiento de Zaragoza.

2) OBJETO

Detectado riesgo en la planificación de la contratación municipal y una elevada duración de los procedimientos de contratación se realiza el presente trabajo de control de eficacia cuyo objeto es verificar las actuaciones municipales tendentes a la minimización de los riesgos indicados.

**1 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	1 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

3) ÁMBITO TEMPORAL

El ámbito temporal del control financiero se refiere a las actuaciones municipales en materia de planificación contractual realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza hasta la fecha de emisión del presente informe. En cuanto al objetivo 3 del informe, el control se refiere a los contratos adjudicados desde el 1 de enero hasta 31 de diciembre de 2024, sin perjuicio de la fecha de orden de inicio, que en varios casos es anterior a 1 de enero de 2024.

4) NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- 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.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido Ley de Haciendas Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el Capítulo Primero del Título Sexto de la Ley 39/1988.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

**2 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	2 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

- Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

5) OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

El alcance del presente trabajo se concreta en los siguientes objetivos:

1. Marco rector de la planificación de la contratación.
2. Actuaciones de planificación de la actividad contractual realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza.
3. Verificación de los tiempos de tramitación de los expedientes de contratación mediante muestreo.

6) PROCEDIMIENTO

El 21 de abril de 2025 se emitió **informe provisional** que fue remitido a las y los Coordinadores Generales de las Áreas Municipales, al Departamento de Contratación y Patrimonio y a la Oficina de Apoyo a la Unidad Central de Presupuestación y Contratación, para que en un plazo de **quince días hábiles** pudiesen formular alegaciones y sugerencias.

Con fecha 15 de mayo de 2025 el **Área de Hacienda y Fondos Europeos presenta escrito de alegaciones que se incorpora como documento Anexo 2** al presente informe. Las manifestaciones más relevantes se incorporan en los apartados correspondientes del presente informe. No obstante es necesario poner de manifiesto que las alegaciones, entre otras cuestiones, se refieren a los hitos de la contratación elegidos

3 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	3 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

en el presente trabajo para analizar los plazos de duración de los expedientes de contratación y a la selección por muestreo realizada. Sobre esto hemos de señalar que se ha tomado como “fecha inicial” la de los actos administrativos de orden de inicio del procedimiento de contratación por tratarse de una fecha objetiva que también da una visión de los plazos que transcurren desde que se decide contratar y del tiempo de redacción de los pliegos técnicos, que hemos dividido el procedimiento en cuatro momentos lo que queda motivado en el informe y, por último, que el muestreo, una vez aplicados los criterios indicados en el informe, ha sido aleatorio y por ello no se han excluido los expedientes de la muestra n.º 39, 40 y 43.

7) RESULTADOS DEL TRABAJO

OBJETIVO 1. Marco rector de la planificación de la contratación pública

La planificación de la contratación pública se encuentra regulada en el artículo 28 de la LCSP 9/2017 que establece normas sobre la necesidad e idoneidad del contrato y la eficiencia en la contratación que deben respetarse y condicionan el resto de la regulación que lleva a cabo el Libro I de la Ley al establecer la “Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos”. Su apartado 4 regula algo inexistente en nuestro ordenamiento jurídico y por tanto inexistente también en la práctica contractual de las Administraciones y entidades públicas, esto es, la planificación de la actividad de contratación pública. El citado precepto establece que **las entidades del sector público “programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”**. La necesidad de

4 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	4 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

planificación de la actividad contractual trae causa de la nueva gobernanza de la contratación pública que plantea la Directiva 2014/24/UE y los principios que la inspira, que exige que se incorporen en la gestión los principios de eficacia, eficiencia e integridad que permitan impulsar un modelo transparente de gestión de los fondos públicos.

Por otra parte, en la **Comunidad Autónoma de Aragón** existe legislación que regula esta materia: la **Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón**. El ámbito de aplicación subjetivo de la ley comprende a todas las entidades que, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tengan la consideración de entes del sector público de Aragón, incluidos los entes locales. A diferencia de la ley precedente, que remitía a una disposición adicional la determinación del régimen de los entes locales, la ley declara que es aplicable al sector público autonómico y local, sin trazar distinciones. Cuando un precepto no resulta de aplicación al sector público local, se señala de manera expresa dentro del propio articulado, y lo mismo ocurre a la hora de definir sus especialidades.

El Capítulo I, titulado «Planificación de la contratación pública», se divide en dos secciones y tiene como objeto, por un lado, la planificación de la actividad contractual en sentido estricto y, por otro, la planificación de los recursos humanos dedicados a la contratación, bajo una lógica de profesionalización. La sección primera está planteada como un desarrollo de las obligaciones de planear y programar, presentes con carácter general en la Ley 5/2021, de 29 de junio, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como, de manera específica, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. A estos efectos, los artículos ubicados en esta primera sección regulan dos instrumentos de planificación, el Plan General de Contratación y los Programas anuales de contratación, que se diferencian tanto por su grado de detalle como por su contenido y periodicidad.

El artículo 1 de la citada ley autonómica que regula el objeto y fines de la misma

**5 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	5 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

establece lo siguiente: *“1. Esta ley tiene por objeto regular el uso estratégico de la contratación del sector público en Aragón, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Aragón con los fines siguientes:
a) Fomentar una contratación pública planificada, profesionalizada, tecnológica y transparente”.*

El artículo 2 se refiere al ámbito subjetivo y establece: *“Esta ley será de aplicación, en los términos y con el alcance que en la misma se determina, a los entes del sector público autonómico y local de la Comunidad Autónoma de Aragón que tengan la condición de poder adjudicador”.*

El artículo 6 que regula la planificación de la contratación pública establece:
“1. Es obligación del sector público autonómico y local de la Comunidad Autónoma de Aragón impulsar la planificación de la contratación, entendida como: a) Planificación y programación de la actividad contractual de cada uno de los órganos de contratación, definiendo sus objetivos, funciones y necesidades a cubrir, justificando la eficiencia en el control del gasto, la garantía de calidad y otras cuestiones conexas. b) Planificación de los recursos humanos y materiales disponibles, dentro de un enfoque interdisciplinar y deprofesionalización.

2. La planificación de la actividad contractual se realizará a través del Plan General de Contratación y de los programas anuales de licitación. En función de los objetivos estratégicos perseguidos por los órganos de contratación, la planificación podrá ser anual o plurianual.

3. En la planificación de los objetivos estratégicos y de las políticas en materia de contratación pública, se tendrá en cuenta la aportación de todas las partes implicadas directa e indirectamente, incluidos los agentes sociales, canalizadas a través de los órganos de participación previstos en esta ley”.

**6 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	6 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

El artículo 7 relativo al Plan General de Contratación establece como debe aprobarse un Plan General de Contratación en el ámbito de la administración autonómica por el Gobierno de Aragón, si bien el apartado 5 del citado precepto contiene una previsión de aplicación a las entidades locales: **“5. La planificación de la contratación pública de las entidades locales aragonesas se regirá por lo dispuesto en la legislación básica en materia de contratos y en la normativa básica de régimen local”**. Por tanto al Ayuntamiento de Zaragoza le resulta de aplicación la normativa contenida en el artículo 28.4 de la LCSP y demás preceptos a los que este remite.

Siguiendo el trabajo de la profesora M^a del Carmen Rodríguez Martín Retortillo *“La planificación y programación de los contratos en la Ley 9/2027 de contratos del sector público”*, podemos concluir que el **art. 28 LCSP regula dos aspectos de la planificación: por una parte la “programación” de la actividad contractual y por otra el “Plan de Contratación”**. Se indica en dicha publicación que todo Plan implica una labor previa de previsión y reflexión mediante la realización de los correspondientes estudios, tomas de datos y análisis previos, partiendo de la realidad para analizar las necesidades públicas a satisfacer, cuáles son los objetivos prioritarios, los fines y resultados que se pretenden, las distintas opciones, determinando si la atención de las necesidades públicas se realizará con medios propios o a través de medios externos, utilizando las técnicas contractuales. También implica revisar cuáles son los aspectos a rectificar o modificar en los nuevos contratos, partiendo de la experiencia existente.

Para ello deberán definirse claramente las necesidades a satisfacer, que se concretarán en su objeto y en las prescripciones técnicas, recurriendo cuando sea necesario a las consultas preliminares de mercado, estudiando los costes directos e indirectos y velando que los precios incluyan los recogidos en los convenios colectivos. Cuando como consecuencia de estos estudios se llegue a la conclusión de que la actividad se tiene que prestar a través de contrato, se deberán evaluar:

7 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	7 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

- las necesidades a satisfacer
- las autorizaciones, permisos o disponibilidad de terrenos que se requieran, ya que una inadecuada planificación en esta materia puede dar lugar a retrasos injustificados e incluso a la resolución del contrato por falta de disponibilidad, con grave perjuicio para el interés público
- su contenido
- las prescripciones técnicas
- el presupuesto del contrato y su financiación
- los procedimientos de adjudicación
- los criterios de selección y adjudicación
- el ámbito temporal, plazos de ejecución y posibles prorrogas, anualidades, presupuesto y financiación
- aspectos sociales y medioambientales y condiciones especiales de ejecución
- control de calidad
- modificaciones del contrato

La ley no indica en qué fechas o con qué periodicidad se tiene que aprobar el Plan de Contratación, sólo señala “anticipadamente”, lo cual no deja claro el momento de aprobación. Tampoco señala cuál debe ser el contenido mínimo del Plan. La planificación debe ir encaminada a que se puedan atender en plazo las necesidades públicas, lo cual significa que todos los tramites de preparación, selección, adjudicación y ejecución se tienen que realizar con la antelación suficiente.

**8 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	8 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

La publicidad del Plan de Contratación debe hacerse mediante el anuncio de información previa previsto en el art.134 de la LCSP que, al menos, recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada. Aunque en el artículo se dice “darán a conocer”, a continuación restringe esta obligatoriedad para los contratos sujetos a regulación armonizada.

La ley también se refiere a la programación de la actividad de contratación pública pero no concreta cuál es esa actividad de contratación pública, ni cómo debe hacerse. Esa actividad de programación debe ser global y debe referirse a todo el ciclo de la contratación en sus diversas fases desde la preparación del contrato hasta su ejecución.

La Administración debe contar con los adecuados registros y aplicaciones informáticas que le permitan evaluar todas los datos e incidencias contractuales. Asimismo es fundamental que la aplicación informática, integrada en la programación y en el Plan de Contratación avise automáticamente o pueda consultarse con la suficiente antelación cuándo finaliza un contrato y si es o no susceptible de prórroga, a fin de evitar perjuicios al interés público y poder siempre tramitar con tiempo suficiente los contratos o sus prórrogas.

En muchas ocasiones las Administraciones acuden a la tramitación urgente para paliar la falta de previsión y planificación, circunstancias que ha señalado reiteradamente el Tribunal de Cuentas y Órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al ámbito temporal, la ley indica que puede referirse a un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales, pero tampoco fija ningún tipo de criterios. De ahí que corresponda a cada Administración o entidad el establecerlo. Al referirse a periodos plurianuales no señala cuál es el periodo que debe abarcar.

9 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	9 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

La LCSP determina el carácter transversal de los **aspectos sociales y medioambientales** en la contratación pública y por ello la planificación de los contratos debe tener en cuenta esta circunstancia, determinando las líneas estratégicas, ámbitos, sectores y actividades donde se recogerán los aspectos sociales y medioambientales.

Por otra parte, **la reserva de determinados contratos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción hace necesario estudiar y planificar los contratos reservados a estas entidades**, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta o reservarles determinados lotes (Art. 99.4.)

Las **consultas preliminares de mercado también pueden ser un instrumento adecuado para planificar los contratos**. En este sentido se manifiestan la Directiva 2014/24/UE (Art.40) y la LCSP (Art.115.2). A criterio del Área de Hacienda y Fondos Europeos manifestado en su escrito de alegaciones, las consultas de mercado se realizan en aquellos contratos con peculiaridades específicas pero no encuentran adecuado generalizar este procedimiento que alargaría aún más los plazos de tramitación.

En ocasiones **las Administraciones Publicas y demás entidades del Sector Público recurren al contrato menor por una inadecuada planificación de la contratación**. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su Recomendación 1/2018 ha señalado lo siguiente: *“La contratación menor debe ser utilizada para atender aquellas necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas, debiendo procederse por parte de los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley”*.

La tramitación anticipada de contratos es una técnica que puede tener perfectamente encaje dentro de la planificación y programación. Se regula en el Art.117.2 LCSP.

10 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	10 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

En definitiva, **la planificación es positiva tanto para la Administración como para los operadores económicos.** Para la Administración porque hace el esfuerzo de determinar sus necesidades en un ámbito cualitativo, cuantitativo y temporal y para los licitadores ya que tendrán conocimiento con anticipación de cual va a ser la actividad de la Administración, lo que les proporciona una mayor seguridad jurídica.

Por otra parte hay que señalar que la **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación pública** (en adelante, OIReScon) emitió en diciembre de 2022 informe sobre las plataformas del conjunto del sector público del Estado referente al ejercicio 2021. En dicho informe puso de manifiesto la escasa planificación por parte de los órganos de contratación y la falta de uniformidad entre los planes publicados. De los 23.968 perfiles revisados, sólo 481 publicaban un plan de contratación, lo que representa el 2,01%.

La planificación es un proceso que se circunscribe a la fase preparatoria de los contratos. Los informes emitidos por la OIReScon indican que la mayoría de las irregularidades, en todos los ámbitos territoriales, se originan en esta primera fase.

Una correcta planificación supone priorizar y categorizar necesidades, racionalizar el gasto, utilizar los procedimientos adecuados, fomentar la concurrencia en las licitaciones, obtener mejores resultados contractuales en cuanto a precio y calidad, ser transparente respecto a la gestión contractual facilitando información clara a los posibles licitadores, ser rigurosos en la aplicación de los principios de contratación, hacer uso correcto de los contratos menores, reducir las situaciones irregulares y defender la ética y la integridad pública.

OBJETIVO 2. Examen de las actuaciones de planificación de la actividad contractual realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza

El Ayuntamiento de Zaragoza carece de Plan de Contratación. Ahora bien, es

11 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	11 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

cierto que ha adoptado algunas medidas tendentes a paliar las numerosas convalidaciones de gastos que se aprueban cada año como consecuencia de que los contratos se encuentran finalizados.

A estos efectos es necesario señalar que por el Área de Presidencia, Hacienda e Interior se elaboró un **Plan de Choque de la contratación 2019-2021**, cuyo objetivo fue planificar la contratación pública con el fin de hacerla más ágil y eficiente. En Resolución del Coordinador del Área de Presidencia, Hacienda e Interior de fecha 12 de abril de 2022 se detallan los objetivos y resultados obtenidos con la implantación del Plan de Choque. Con fecha 22 de abril de 2022 se aprobó el **“Plan de Acción de la Contratación 2022-2023 del Ayuntamiento de Zaragoza”** que incluye todos los contratos que debían licitarse durante dicho ejercicio y hasta el 30 de junio de 2023, con los criterios siguientes: prestaciones de tracto sucesivo con contrato vencido o que finalizasen su vigencia antes del 1 de julio de 2023, desglosados por cada Área de gobierno y actuaciones previstas en el capítulo 6 de inversiones del ejercicio 2022 así como incorporadas al Presupuesto mediante expedientes de incorporación de remanentes de crédito, desglosados por Área de gobierno. El Plan de acción de la contratación, comprensivo de prestaciones de tracto sucesivo y de actuaciones de inversión y desglosado por Áreas de gobierno, contiene datos estimativos y no vinculantes, puesto que el número de contratos e importes pueden variar en función del número de lotes y los contratos basados en acuerdos marco que se generen. A fin de agilizar, simplificar y reducir tiempos de tramitación de las actuaciones comprendidas en el Plan de Acción de la Contratación 2022-2023, con carácter complementario al mismo y mediante resoluciones separadas, se establece la normalización de los criterios de valoración y el circuito de control de la tramitación de los contratos.

Mediante Resolución de la Coordinación General del Área de Presidencia, Hacienda e Interior de 9 de junio de 2023 se aprobó un **nuevo Plan de Acción de la**

**12 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	12 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

Contratación 2023-2025, que comprende todos aquellos contratos de tracto sucesivo que continúan vencidos, o bien finalicen su vigencia entre el 1 de junio de 2023 y el 31 de mayo de 2025, con el objetivo de conseguir una contratación pública municipal más ágil, eficaz y transparente. El Plan de acción de la contratación contempla un total de 330 contratos de tracto sucesivo, desglosados por Área de Gobierno, si bien el número de contratos e importes pueden variar en función del número de lotes y los contratos basados en acuerdos marco que se generen.

Si bien a corto plazo no se produjo el efecto pretendido por el inicial Plan de Choque, ya que en 2022 se incrementó el gasto en más de 26 millones de euros, lo cierto es que en el ejercicio 2023 se produjo una importante disminución del importe aprobado por CG y REC (36 millones de euros) lo que indica que a medio plazo los planes de choque y de acción en materia de contratación han demostrado ser eficaces para reducir de forma significativa las convalidaciones de gasto ya que lo que persiguen como fin último es agilizar la contratación. **Ahora bien, todas estas medidas plasmadas en los distintos planes de acción no son el Plan de Contratación a que se refiere la legislación en materia de contratos del sector público.**

OBJETIVO 3: Verificación de los tiempos de tramitación de los expedientes de contratación mediante muestreo.

En este objetivo analizamos los plazos legales previstos en el procedimiento de contratación y a continuación y mediante muestreo veremos si estos plazos se cumplen o no.

En primer lugar exponemos a continuación los **plazos que prevé la LCSP a lo largo de su articulado en relación con los distintos momentos del procedimiento de contratación:**

Presentación ofertas: En los procedimientos abiertos sujetos a regulación

13 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	13 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

armonizada: el plazo para presentar proposiciones no será inferior a 35 días para los contratos de obras, servicios y suministros desde la fecha de envío de anuncio de licitación (artículo 156.2 LCSP). Si se acepta presentación electrónica se podrá reducir a 30 días (artículo 156.3 LCSP). En el resto de abiertos: el plazo no será inferior a 15 días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha de publicación del anuncio (artículo 156.6); en los de obras, concesión de obras y concesión de servicios en concreto el plazo será de un mínimo de 26 días (artículo 156.6).

Apertura por la mesa de proposiciones: Plazo máximo de 20 días naturales desde la fecha de término de presentación de ofertas. El plazo se entenderá cumplido cuando se haya abierto el primero de los sobres o archivos electrónicos que componen la proposición (artículo 157.3).

Adjudicación (artículo 158): Si el único criterio de selección es el precio: plazo máximo de 15 días naturales desde el día siguiente a la apertura de proposiciones. Si hay pluralidad de criterios o uno único que sea el de menos coste del ciclo de vida: plazo máximo de dos meses a contar desde el día siguiente a la apertura de proposiciones salvo que se hubiera establecido otro plazo en el Pliego de Cláusulas Administrativas. Si hay varias aperturas independientes de sobres o archivos electrónicos, el plazo se computa desde la apertura del primero. La consecuencia del incumplimiento de estos plazos en la adjudicación es que el licitador tiene derecho a retirar su oferta y a la devolución de la garantía provisional si existe.

Documentación justificativa tras adjudicación (artículo 150): Se requerirá al licitador que haya presentado mejor oferta para que en el plazo de 10 días hábiles a partir del día siguiente al requerimiento, para que presente la documentación justificativa (de los requisitos previos, artículo 140.1 a, b, y c) y para constituir la garantía definitiva, si la hubiera. Se adjudicará el contrato en los 5 días hábiles posteriores a la recepción de dicha documentación.

**14 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	14 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

Resolución y notificación de la Adjudicación (artículo 151): Deberá ser publicada en el perfil del contratante en el plazo de 15 días e indicarse en la misma los recursos posibles y el plazo en que deberá formalizarse el contrato. Deberá notificarse por medios electrónicos.

Formalización de los Contratos (artículo 153): Si el contrato es susceptible de recurso especial, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran 15 días hábiles (que es el plazo para interponer el recurso) desde la notificación de la adjudicación. Una vez transcurrido dicho plazo, se requiere al adjudicatario para que firme el contrato en los 5 días naturales al siguiente a ser requerido para ello. En los restantes casos, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación. Si por causas imputables al adjudicatario no se formaliza el contrato en plazo, se le adjudicará al siguiente licitador por el orden en que hubieran quedado las ofertas.

Anuncio formalización de los contratos (artículo 154): En un plazo no superior a los 15 días naturales tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil del contratante. Si el contrato está sujeto a regulación armonizada deberá publicarse también en el “Diario Oficial de la Unión Europea”.

Al objeto de determinar el tiempo de **duración de la tramitación de los contratos administrativos que ha adjudicado el Ayuntamiento de Zaragoza** en 2024 hemos procedido a seleccionar una muestra extraída del total de contratos que han sido adjudicados en 2024. La **muestra** ha sido seleccionada de forma **aleatoria**, no hemos tenido en cuenta criterios como el importe de contrato o el procedimiento de adjudicación si bien hemos descartado los contratos menores y contratos de emergencia; tampoco hemos tenido en cuenta criterios como el área gestora del contrato desde el punto de vista técnico si bien se ha procurado que todas las áreas de gestión municipales estén representadas en la muestra. No hemos utilizado el criterio de selección del precio para

**15 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	15 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

no distorsionar resultados ya que en los estudios consultados sobre programación de la contratación se indica que los contratos de mayor importe tienen una duración en su tramitación mayor que los de menor importe. Tampoco hemos priorizado el tipo de procedimiento de contratación para que la muestra fuese heterogénea. Hemos descartado los contratos derivados de acuerdo marco porque distorsionaban los resultados ya que en muchos casos los expedientes de aprobación de pliegos para este tipo de procedimientos eran muy anteriores a la contratación derivada del acuerdo.

Según la consulta efectuada al perfil de contratante del Ayuntamiento de Zaragoza en marzo de 2025, el universo de contratos adjudicados en el ejercicio 2024 es el siguiente:

Tipo de Contrato	N.º
Contratos de obras	103
Contratos de servicios	127
Contratos de suministros	103
Total	333

De dicho universo hemos seleccionado 15 contratos de obras, 15 contratos de servicios y 15 de suministros lo que hace un total de 45 expedientes de contratación en la muestra. Ello implica que **la muestra abarca un 13,5% del universo.**

Todos los datos de los contratos seleccionados figuran en el **Anexo 1** al presente informe. En dicho anexo se recoge la relación numerada de los expedientes de la muestra y se indica el objeto del contrato, el tipo del contrato, el procedimiento abierto, abierto simplificado u otro, la tramitación del expediente que con carácter general es la tramitación ordinaria; se indica asimismo si el procedimiento está sujeto a regulación armonizada o no, el órgano que dicta la orden de inicio del expediente de contratación, la fecha de dicha orden de inicio, la fecha en la que figuran suscritos los pliegos de prescripciones técnicas, la fecha del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

que rige la contratación, el órgano que aprueba el expediente de contratación y la apertura del mismo, la fecha de la aprobación del expediente de contratación, las fechas de todas las mesas de contratación que ha habido en el procedimiento con especial referencia a la mesa en la que se propone a la adjudicatario. Además se incluye el dato del órgano que acuerda la adjudicación y la fecha de dicho acuerdo así como la fecha de formalización del contrato y el precio del contrato IVA excluido e IVA incluido.

Hemos centrado nuestro trabajo de control en la **determinación del tiempo medio de tramitación de los contratos atendiendo a cuatro hitos o momentos del procedimiento de contratación.**

El primero de los objetivos se refiere al análisis del tiempo medio global de tramitación de los contratos desde el día que se dicta la orden de inicio del expediente de contratación por el órgano administrativo competente hasta que se **procede a la formalización del contrato**, esto es, desde el inicio hasta la terminación del procedimiento. Este plazo, como todos los plazos a que se refiere este trabajo, se expresa en días en el gráfico correspondiente al objetivo primero, esto es, al tiempo medio de tramitación de los contratos.

TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA MUESTRA	
OBRAS	272,73
SERVICIOS	541,73
SUMINISTROS	252,33

17 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

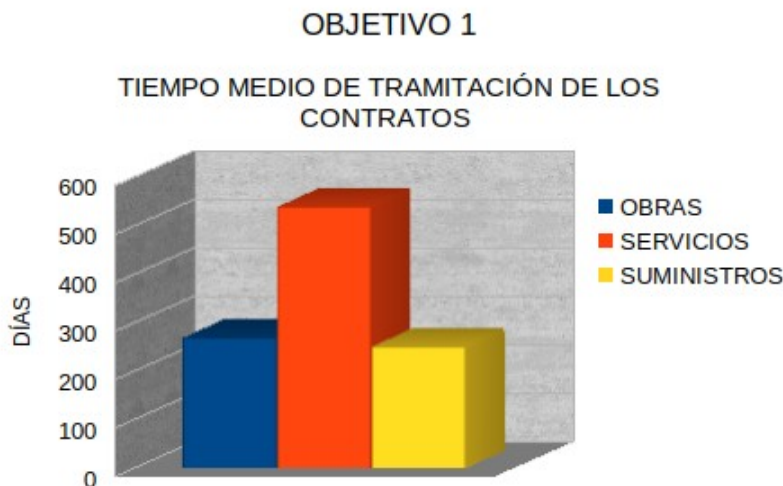
Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	17 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

Ayuntamiento de Zaragoza- Documento firmado electrónicamente. Verifique su validez: <https://www.zaragoza.es/verifica>
Código Seguro de Verificación: 50297MTc0Nzc3OTMxMTM4MTA0ODM1OTA0



Observamos que los **contratos de obras tienen un tiempo medio de tramitación de 272,73 días, los contratos de servicios 541,73 días y los de suministros 252,33 días**. Como podemos apreciar el tiempo de tramitación de los contratos de servicios casi duplica al del resto de contratos. Ello es debido a que tres contratos de la muestra, concretamente el contrato número 39 relativo a conservación y limpieza de parques y zonas verdes del sector dos, el contrato número 40 relativo a la conservación y mantenimiento de montes y riberas y el contrato número 43 relativo a la coordinación y asistencia técnica en materia de seguridad y salud en las actuaciones del servicio de movilidad urbana, han superado muy ampliamente los plazos de tramitación llegando en el caso del contrato 39 de la muestra a los 1.633 días de tramitación del contrato, en el caso del contrato número 40 a los 1.050 días y en el caso número 43 a los 1.256 días. Hemos detectado que fundamentalmente los problemas de una demora tan excesiva en la tramitación obedecen a que, tras las fechas de orden de inicio, se ha demorado la elaboración de pliegos.

En el contrato número 39 de la muestra observamos que la fecha de orden de inicio



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

del expediente es el 27 de enero de 2020, orden aprobada por la Consejería de Servicios Públicos y movilidad, mientras que la fecha en la que se suscribe el pliego de prescripciones técnicas es el 27 de septiembre de 2022.

En el contrato número 40 de la muestra la fecha de orden de inicio del expediente de contratación es el 12 de julio de 2021 mientras que la fecha en la que figuran suscritos los pliegos de prescripciones técnicas es el 1 de marzo de 2023.

Respecto al expediente número 43 de la muestra la fecha de orden de inicio del expediente es el 6 de noviembre de 2020, fecha que coincide con la suscripción del pliego de prescripciones técnicas, no obstante la fecha en la que figura suscrito el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares especiales es el 23 de junio de 2022.

En definitiva, hemos detectado que los problemas de una excesiva duración de la tramitación en estos tres casos traen causa de la tardanza en la elaboración, bien de los pliegos de prescripciones técnicas o bien, en el último caso, de la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares específicas.

En el escrito de alegaciones del Área de Hacienda y Fondos Europeos, a cuyas consideraciones nos remitimos, se da una explicación detallada de la dilación del procedimiento de contratación en estos tres casos de la muestra. Asimismo se indica que sin estos tres valores atípicos, la media de tiempo de tramitación se aproxima más al plazo estándar de los 230 días. Indican también *“que la mayor desviación se produce en los objetivos 2 y 3 (días transcurridos entre el inicio y la aprobación del expediente de contratación, y entre dicha aprobación y la clasificación de las ofertas, respectivamente), y en este sentido, cabe destacar que de un análisis más exhaustivo, podría acreditarse que en muchos de los contratos de servicios de conforman la muestra, son unos plazos excesivamente largos en subsanar deficiencias en la documentación preparatoria (dentro del objetivo 2), y para la valoración de las ofertas y en su caso de justificación de valores anormalmente bajos (dentro del objetivo 3), las que ocasionan la mayor parte de dilaciones temporales, tratándose por tanto de incidencias temporales muchas veces imputables al servicio gestor, por lo que se solicita sean puestas de*

**19 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	19 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

manifiesto en el informe tales circunstancias”.

En el primer objetivo conseguimos conocer el tiempo medio global de tramitación de los 45 contratos de la muestra lo que nos da una visión completa de toda la duración de la tramitación del expediente. **El tiempo medio global de tramitación de los cuarenta y cinco contratos de la muestra es de 355,6 días.**

En los restantes objetivos hemos considerado relevante dividir el procedimiento de contratación en una primera parte que sería la relativa a la duración desde la orden de inicio hasta la aprobación del expediente contratación que es la fase que fundamentalmente corresponde a la elaboración de los pliegos, es decir a la fase inicial del procedimiento de contratación. Esta sería la que se expone como objetivo 2.

También hemos considerado conveniente analizar el tiempo que media entre la aprobación del expediente de contratación y la finalización de la actividad de las mesas de contratación en el objetivo 3, es decir el tiempo que se tarda en presentar ofertas, analizar la documentación administrativa, realizar las correspondientes consideraciones en informes a las memorias y a aquellos aspectos de relativos a los criterios subjetivos y también a las ofertas económicas o sujetas a criterios objetivos.

Por último hemos considerado importante analizar el tiempo medio o la duración de esa fase del procedimiento de contratación que se refiere al momento en que ya se propone el adjudicatario y hasta que se formaliza el contrato, una fase más documental ya que, conocido la adjudicatario, lo que resta es la propuesta al órgano de contratación, posteriormente la aportación de documentación y finalmente la formalización del contrato. A todo esto nos referimos en el objetivo 4.

Por lo que se refiere al **objetivo segundo** de este trabajo hemos considerado importante conocer el **tiempo medio global de tramitación entre la orden de inicio del expediente y la aprobación del expediente de contratación** de los 45 contratos de la muestra. En este caso este tiempo asciende a una media de **152,88 días**.

20 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

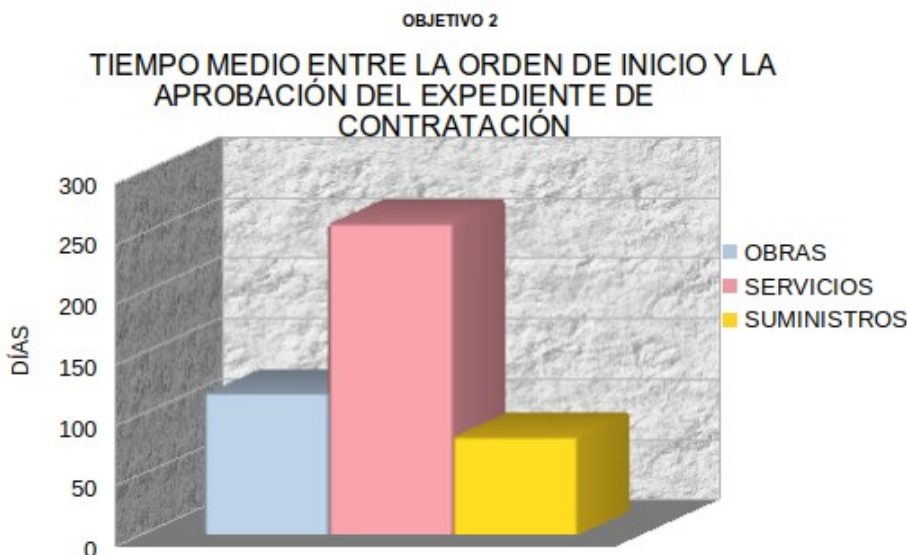
Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	20 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

TIEMPO MEDIO ENTRE LA ORDEN DE INICIO Y LA APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	
OBRAS	118,2
SERVICIOS	258,47
SUMINISTROS	82



Respecto de esta franja temporal hemos de remitirnos las consideraciones realizadas anteriormente ya que, como hemos indicado antes, existen tres contratos de servicios en los que ha habido una demora muy importante entre la orden de inicio, la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas y la aprobación de los mismos.

En la columna del Anexo denominada “objetivo dos” podemos ver para cada contrato el plazo de esta fase inicial de la actividad contractual y observamos que en algunos contratos como el contrato número 1 de la muestra relativo a las obras de rehabilitación de la antigua factoría Giesa el plazo es de 17 días a pesar de ser un contrato sometido a



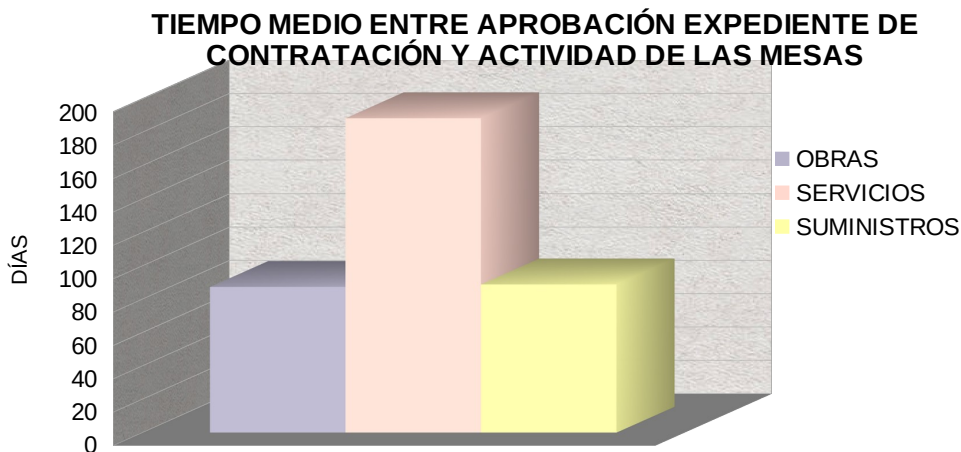
**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

regulación armonizada y en el caso del contrato de la muestra número 28 relativo a un suministro en régimen de alquiler de elementos de alumbrado navideño observamos que el plazo es de 25 días. Se trata de los plazos más breves en todos los contratos analizados. Por contra los plazos son excesivamente largos en los casos 39, 40 y 43 de la muestra.

El **objetivo tercero se centra en conocer el tiempo medio global desde la aprobación del expediente de contratación y de la actividad de las mesas de contratación** de los 45 contratos de la muestra y así observamos que la actividad de la Mesa de Contratación ocupa un **tiempo medio global de 121,51 días**.

TIEMPO MEDIO ENTRE APROBACIÓN EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN Y ACTIVIDAD DE LAS MESAS	
OBRAS	87,27
SERVICIOS	188,4
SUMINISTROS	88,87

OBJETIVO 3



Del gráfico correspondiente al objetivo tres se desprende que el tiempo medio global



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

desde la aprobación del expediente de contratación y de la actividad de las mesas de contratación a los contratos de obras de la muestra asciende a 87,26 días, de los suministros a 88,86 días y por lo que respecta a los servicios la cifra asciende a 188,4 días. Observamos que existen dos contratos de la muestra, el número 39, en el que el plazo de duración de la actividad de las mesas es de 435 días y el expediente de la muestra 43 en el que el plazo de duración es de 510 días lo que obviamente incrementa los tiempos globales medios.

El **objetivo número 4** se refiere al tiempo medio global entre la mesa de contratación en la que se propone el adjudicatario y la formalización del contrato. Hemos observado que el **tiempo medio global** entre dicha mesa y la formalización del contrato asciende a **81,2 días**.

TIEMPO MEDIO ENTRE LA PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN DE LA MESA Y LA FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO	
OBRAS	67,27
SERVICIOS	94,87
SUMINISTROS	81,47



23 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

En el objetivo cuatro hemos analizado el tiempo medio entre la propuesta de adjudicación de la mesa y la formalización del contrato y vemos que este tiempo medio para los contratos de obras es de 67,26 días, para contratos de servicios de 94,86 días y para suministros de 81,46 días.

8. CONCLUSIONES

PRIMERA: Una **correcta planificación supone priorizar necesidades, racionalizar el gasto**, utilizar los procedimientos adecuados, fomentar la concurrencia en las licitaciones, obtener mejores resultados en cuanto a precio y calidad, **ser transparente** respecto a la gestión contractual facilitando información clara a los posibles candidatos y licitadores, ser rigurosos en la aplicación de los principios de contratación, **hacer uso correcto de los contratos menores, reducir las situaciones irregulares y defender la ética y la integridad pública.**

SEGUNDA: La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es la primera norma que establece, en su artículo 28.4, el mandato a las entidades del sector público de programar su actividad contractual y dar a conocer su plan de contratación. La LCSP no indica ninguna metodología para programar y elaborar el plan de contratación. No determina quien es el órgano competente para su aprobación, su contenido mínimo, no se refiere a la contratación sobrevenida ni a si debe modificar y cómo el plan de contratación. Tampoco indica las consecuencias que se derivan de la falta de planificación. **Se limita a regular la temporalidad, la publicidad y su ámbito objetivo** cuando indica “al menos” los contratos sujetos a regulación armonizada. **Esta falta de precisión puede tener que ver con que un gran número de entidades del sector público no aprueben ningún plan de contratación.**

24 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	24 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

TERCERA: La LCSP señala que la programación se desarrollará en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales. No advierte en qué fechas debe aprobarse, únicamente señala que debe hacerse *anticipadamente*. Lo lógico sería aprobar el plan antes del inicio del ejercicio planificado, cumpliendo su función como instrumento de anticipación, y juntamente con la elaboración del presupuesto, ya que la contratación tiene un fuerte impacto presupuestario.

CUARTA: En relación con su **ámbito objetivo**, la LCSP señala *“al menos” los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA)*, si bien es recomendable que los planes incluyan la totalidad de los contratos a celebrar, a excepción de los contratos menores, con el fin de racionalizar los recursos, conseguir una mayor predictibilidad de la actividad contractual y cumplir con las exigencias de publicidad y transparencia, y facilitar el acceso a la contratación de las PYMES.

QUINTA: En cuanto al **contenido mínimo no existe en la LCSP detalle al respecto**. Se remite al anuncio previo del artículo 134 LCSP, que, a su vez, se refiere al anexo III, dejando a la entidad libertad sobre ello, si bien procedería incluir los datos siguientes: identificación del órgano de contratación, tipología del contrato, objeto, CPV, estimaciones económicas y temporales, publicaciones de anuncios de información previa, ámbito de los contratos, estimaciones con relación a los plazos de ejecución, admisión de prórrogas. No obstante, el criterio del Área de Hacienda y Fondos Europeos plasmado en su escrito de alegaciones es que *“lo adecuado sería publicar el tipo de contrato, el objeto, el CPV y una estimación económica global por cada contrato”*.

SEXTA: En cuanto a la **publicidad y difusión de la programación, la LCSP obliga a que se difunda por medio del anuncio de información previa**, de acuerdo con el art 134, que remite al anexo III de la norma.

SÉPTIMA: La redacción del Art.28 de la LCSP debería concretarse y desarrollarse, por vía reglamentaria, en cuanto al contenido, plazos y calendario de esa

25 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	25 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

programación y al procedimiento de aprobación del plan de Contratación. Debería hacerse extensiva la publicación del Plan de Contratación a toda la planificación de la contratación, no sólo los contratos sujetos a regulación armonizada.

OCTAVA: La planificación debe incluir el estudio de los aspectos sociales y medioambientales de los contratos y debe permitir determinar los ámbitos en que se desarrollarán los contratos reservados.

NOVENA: El Ayuntamiento de Zaragoza carece de Plan de Contratación si bien ha adoptado algunas medidas tendentes a agilizar la contratación a las que hemos hecho referencia en el OBJETIVO 2 de este informe. Al Ayuntamiento de Zaragoza le resulta de aplicación la normativa contenida en el artículo 28.4 de la LCSP y demás preceptos a los que este remite.

DÉCIMA: Hemos analizado en este trabajo de control el tiempo medio de tramitación de los contratos atendiendo a cuatro objetivos.

1. **El primero de los objetivos se refiere al tiempo medio global de tramitación de los contratos desde el día que se dicta la orden de inicio del contrato por el órgano administrativo competente hasta que se procede a la formalización del contrato**, esto es, desde el inicio hasta la terminación del procedimiento. **El tiempo medio global de tramitación de los cuarenta y cinco contratos de la muestra es de 355,6 días.** Observamos que los **contratos de obras tienen un tiempo medio de tramitación de 272,73 días, los contratos de servicios 541,73 días y los de suministros 252,33 días.** Como podemos apreciar el tiempo del tramitación de los contratos de servicios casi duplica al del resto de contratos. Ello es debido a que en tres contratos de la muestra (39, 40 y 43) se ha producido una excesiva duración de la tramitación que obedece a la tardanza en la elaboración, bien de los pliegos de prescripciones técnicas o bien, en el último caso, de la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares específicas. En el escrito de alegaciones del Área de Hacienda y Fondos Europeos, a cuyas consideraciones nos remitimos, se da una explicación detallada de la dilación del

26 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	26 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

procedimiento de contratación en estos tres casos de la muestra y se indica que sin estos tres valores atípicos, la media de tiempo de tramitación se aproxima más al plazo estandar de los 230 días.

En definitiva, **los plazos medios de contratación alcanzan casi un año de duración. Esto puede suponer consecuencias negativas tales como que el precio de los contratos fijado en los pliegos pueda ser deficitario de inicio como consecuencia del excesivo transcurso de tiempo desde la fijación del tipo de licitación en pliegos hasta su formalización, sobre todo en momentos de inflación.**

2. En cuanto al **objetivo segundo** de este trabajo hemos considerado importante conocer el **tiempo medio global de tramitación entre la orden de inicio del expediente y la aprobación del expediente de contratación** de los 45 contratos de la muestra. Este tiempo asciende a una media de **152,88 días**. Se trata del plazo parcial más elevado y ello indica que **existe una tardanza excesiva en elaborar y aprobar los pliegos que rigen los contratos.**

3. El **objetivo tercero** se centra en conocer el **tiempo medio global desde la aprobación del expediente de contratación y de la actividad de las mesas de contratación** de los 45 contratos de la muestra y así observamos que esta parte del procedimiento ocupa un **tiempo medio global de 121,51 días**. Este plazo también se considera elevado considerando una media de cuatro mesas por contrato, una por cada sobre lo que supone tres mesas y una última de propuesta, pese a que dicho número se vea elevado por subsanaciones de documentación administrativa, por mesas adicionales en casos de bajas desproporcionadas o por otras circunstancias.

4. El **objetivo número 4** se refiere al **tiempo medio global entre la mesa de contratación en la que se propone el adjudicatario y la formalización del contrato**. El **tiempo medio global** entre esa mesa y la formalización del contrato asciende a **81,2 días**. Es un plazo excesivo atendiendo a que se comprende desde la propuesta de adjudicatario hasta la formalización del contrato. **Este plazo puede y debe reducirse atendiendo y cumpliendo los plazos que marca la LCSP tanto para presentar documentación por el licitador propuesto como adjudicatario como para formalizar**

27 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	27 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

el contrato.

9. RECOMENDACIONES

PRIMERA: El Ayuntamiento de Zaragoza debe elaborar un Plan de la Contratación en cumplimiento del artículo 28 de la LCSP. Se sugiere que el contenido del mismo se adapte a lo indicado en el presente informe.

SEGUNDA: Debe ser un objetivo del Ayuntamiento de Zaragoza transversal a todas las áreas de gobierno reducir progresivamente los plazos de duración de los procedimientos de contratación. Esta Intervención General ha venido recomendando en anteriores trabajos de control que había que potenciar e impulsar la agilidad en la contratación. Como medida urgente debería detectarse en cada Área de gestión el origen de la ralentización del procedimiento, esto es, determinar si se produce en la fase de elaboración de pliegos de prescripciones técnicas o bien en la tramitación administrativa del procedimiento de contratación al objeto de poder implementar los mecanismos necesarios en función del problema que se detecte.

TERCERA: Se recomienda continuar con las medidas incluidas en los distintos planes de acción en materia de contratación e incluso reforzarlas ya que se valoran como muy positivos los planes aprobados hasta la fecha por el Ayuntamiento de Zaragoza para agilizar la contratación.

CUARTA.- El Ayuntamiento de Zaragoza debe adoptar las medidas oportunas en orden a reducir los tiempos de tramitación de los expedientes de contratación. Entre otras medidas, además de planificar la actividad contractual, se recomiendan las siguientes:

a) reducir el plazo de elaboración de pliegos de prescripciones técnicas a

28 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	28 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



**Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25**

cuyo efecto las áreas de gestión deben prever con suficiente antelación la finalización de sus contratos.

En relación a esta recomendación el Área de Hacienda y Fondos Europeos ha informado que *se lleva a cabo un sistema mensual de preavisos, como una de las actuaciones previstas en el Plan de acción de la Contratación 2023-2025, consistente en preavisar a todas las áreas de gobierno, con nueve meses de antelación, la finalización de todo contrato de suministros o servicios de tracto sucesivo de su responsabilidad, ordenando la preparación de la documentación necesaria para iniciar el expediente de contratación. Lo que es reiterado mensualmente hasta que se comprueba la apertura de carpeta electrónica.*

Dicho sistema de preavisos se considera una medida positiva si bien se mantiene la recomendación.

b) simplificar en lo posible los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Informa el Área de Hacienda y Fondos Europeos que *se elaboraron Instrucciones publicadas en la Web municipal, en la que se indican no solo la estimación de los plazos de tramitación de expedientes de contratación según el tipo de procedimiento, sino también de la documentación necesaria para impulsar el expediente de contratación y de distintos criterios de valoración a tener en cuenta. Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares están normalizados y recogen en cada caso toda la información que cada contrato necesita.*

Estas medidas se consideran adecuadas si bien se mantiene la recomendación en atención a los resultados obtenidos en cuanto a los plazos de tramitación de los expedientes de contratación analizados.

c) agilizar la actividad de las mesas de contratación y la emisión de los pertinentes informes técnicos de valoración de ofertas.

Manifiesta el Área de Hacienda y Fondos Europeos que *la actividad de las mesas de contratación se realiza semanalmente y en caso de que se necesite, incluso se convoca otra mesa.*

La periodicidad de las mesas queda puesta de manifiesto si bien se mantiene

**29 INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Este documento contiene datos no especialmente protegidos

DOCUMENTO	INFORME DEFINITIVO: PLANIFICACIÓN ACTIVIDAD CONTRACTUAL	ID FIRMA	13811028	PÁGINA	29 / 30
FIRMADO POR 2 FIRMANTES				FECHA FIRMA	
1. ELISA ISABEL FLORIA MURILLO - DIRECTORA DEL ÁREA TÉCNICA DE CONTROL FINANCIERO				21 de mayo de 2025	
2. JOSE IGNACIO NOTIVOLI MUR - INTERVENTOR GENERAL				21 de mayo de 2025	



Carpeta.: C-004319115
N.º Interv. 00735-0/25

la recomendación en atención a los resultados obtenidos en cuanto a los plazos de tramitación de los expedientes de contratación analizados.

d) cumplir los plazos de la legislación en materia de contratos tanto para presentar documentación por el licitador propuesto como adjudicatario como para formalizar el contrato.

Indica el Área gestora que *en cuanto al cumplimiento del plazo de cinco (5) días hábiles para adjudicar a partir de la recepción de la documentación del propuesto como adjudicatario, señalar que es materialmente imposible cumplir con el mismo.*

Sin perjuicio de dicha apreciación se mantiene la recomendación.

e) hacer un mayor uso de la contratación anticipada.

Manifiesta el Área de Hacienda y Fondos Europeos que *en 2024 se han informado por esta modalidad un total de 62 expedientes de contratación.* Expone también que con fecha 8 de mayo de 2024 se emitió una *Circular relativa a la posibilidad de tramitación anticipada de expedientes de contratación con cargo a aplicaciones presupuestarias financiadas con préstamo, subvenciones o ayudas pendientes de concesión.*

Se mantiene la recomendación si bien se considera positiva la existencia de la mencionada Circular.

I. C. de Zaragoza, en el día de la fecha.