

Expte.

DI-888/2010-12

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Recomendación relativa a la excesiva demora por parte del Ayuntamiento de Zaragoza en el pago de facturas por la prestación de servicios por Asociación XXX.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 24 de mayo de 2010 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se ponía de manifiesto el excesivo retraso con el que el Ayuntamiento de Zaragoza procede al pago de las facturas emitidas en concepto de pago por servicios de Educación y Tiempo Libre prestados por la Asociación XXX, señalando lo siguiente:

“ ... somos educadores que trabajamos en diferentes proyectos de educación y tiempo libre dirigidos hacia la infancia. Somos contratados por una entidad social, Asociación XXX, cuyos socios gestores y también trabajadores sufren las mismas condiciones laborales que nosotros, los educadores contratados. Nuestra situación es que los retrasos en el pago de salarios son continuos desde hace un tiempo, agravado durante el último año. Quienes anteriormente nos han asesorado nos han dicho que denunciemos a nuestro contratante, pero no nos parece justo, como hemos indicado, todos sufrimos la misma situación, y por lo que a continuación exponemos, señalamos un claro responsable de esta situación, el "Excelentísimo" Ayuntamiento de Zaragoza.

Desde hace años trabajamos en proyectos de educación y tiempo libre que nuestra entidad contratante ha firmado con el Ayuntamiento de Zaragoza, mediante convenios y licitaciones.

Esto en teoría supone la realización de actividades educativas por medio de profesionales cualificados en la materia por una parte, y la dotación de un presupuesto económico en concepto de salarios de los trabajadores y presupuesto de material para actividades por parte del ayuntamiento de Zaragoza.

El proceso es sencillo, la entidad a la que nosotros pertenecemos presenta un proyecto educativo con una dotación económica mensual, contrata para su ejecución a los educadores y efectúa un adelanto económico necesario para la realización de las actividades. Al terminar el mes la entidad emite un a factura por servicios prestados; salarios y materiales, que legalmente el Ayuntamiento de Zaragoza tiene la obligación de pagar en los tres meses siguientes.

Hasta aquí la parte teórica, pero la realidad es muy diferente.

Como puede entender no somos expertos en derecho, pero por lo poco que sabemos si un contrato es un acuerdo entre dos partes, en este caso una de las dos, el Ayuntamiento de Zaragoza, no está cumpliendo.

El dinero no llega en los plazos legalmente establecidos, y como consecuencia los educadores se ven obligados a seguir prestando sus servicios en sus puestos de trabajo, pero sin cobrar sus salarios.

Queremos denunciar el descontrol que sufren esas facturas en el entramado burocrático del ayuntamiento. Nos hemos cansado de hacerles llegar el mensaje de que detrás de ese trozo de papel dependen familias a las que alimentar y vestir, hipotecas que pagar, dicho sea de paso no es el mejor momento para dejar de percibir salarios, y de pedir explicaciones de por qué se saltan a la torera los plazos de pago cuando les viene en gana.

Las soluciones que han propuesto desde el ayuntamiento lejos de mejorar empeoran la situación.

Se pueden solicitar intereses de demora por retrasos de esas facturas, pero es no hace que abrir otro proceso que retrasa todavía más el cobro de las mismas. Y mientras tanto los trabajadores no cobran sus salarios.

Otra solución "ingeniosa" que proponen, un parche decimos nosotros, pero que está roto, es lo denominan un endose de factura, es decir, que un banco adelante ese pago. Pero la realidad es que cargan intereses importantes al cobrador, y la entidad bancaria establece un límite, por lo que no es efectiva esta "solución".

Así las grandes entidades no tienen problemas de financiación, mientras que las pequeñas, a las que los abajo firmantes prestamos servicio, sufren un gran perjuicio económico, trasladado a los trabajadores y muchas veces a sus usuarios. No se pueden hacer actividades por falta de presupuesto, eso sí, el ayuntamiento las publicita a bombo y platillo, lo que no dice es que los educadores se las tienen que ingeniar con pocos recursos.

Y si la situación normalmente es complicada, ahora se está considerando una situación que nos parece abusiva. Se da la circunstancia que hemos entrado en un proceso de prórroga, como denominan reconocimiento de deuda. Durante este periodo el ayuntamiento se reserva el derecho a pagar las facturas en seis meses desde su emisión. Pero nos quejamos de que ese periodo "casualmente" se alarga demasiado, y lo que podrían resolver en a penas tres meses, se demora de forma interminable. Nosotros pensamos que con esta fórmula legal el ayuntamiento se libra de cumplir sus compromisos, y que de forma deshonesto intenta alargarlo todo lo posible. Y, por supuesto, mientras tanto el trabajador sigue sin cobrar sus salarios.

Sabemos que otras entidades, gestoras también de proyectos educativos de tiempo libre conveniadas con el ayuntamiento, también sufren este problema, y que no se atreven a denunciar la situación por miedo a que no se les concedan estas adjudicaciones. Por lo que es algo generalizado que las facturas destinadas a pagar los salarios, ya prestado, por los educadores de adjudicaciones y convenios firmados con el Ayuntamiento de Zaragoza, se retrasan excesivamente.

Por todo lo expuesto, no solicitamos una mejora de nuestras condiciones de trabajo, sino lo que justamente nos pertenece, y que es algo tan básico como retribución por el trabajo realizado.

Como Justicia de Aragón queremos hacerle partícipe de nuestra queja en lo que consideramos un abuso de la administración al no pagar a tiempo las facturas a sus entidades adjudicatarias, y como consecuencia, los sueldos de los trabajadores.”

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 10 de junio un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza en aras a recabar información acerca de la cuestión planteada.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 10 de agosto de 2010, siendo necesaria la ampliación de información que obtuvo respuesta el 24 de noviembre.

Por una parte, desde el **Servicio de Contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza** se informa de lo siguiente:

“Se informa respecto a la solicitud de información efectuada por el Justicia de Aragón en relación con los pagos de facturas emitidas por la empresa Asociación XXX (NIF B00000000), de cuyo expediente se ha recibido una fotocopia en este Servicio el día 23 de julio actual.

Se han revisado los documentos de pago y datos disponibles de las facturas recibidas en este Servicio desde el inicio del año actual con el resultado, en cuanto a fechas de tramitación, que se detalla en el documento adjunto.

En la mayoría de las facturas ha tenido que adoptarse un acuerdo específico por el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior, cuya tramitación ha realizado el Servicio de Contratación.

En el plazo que emplean los Servicios de Fiscalización y el de Contabilidad, entre 6 y 12 días, se fiscaliza la factura y documento contable, se registran se somete a la aprobación de la obligación por el Consejero de Hacienda, Economía y Régimen Interior y la ordenación del pago para ser remitido al Servicio de Tesorería.

El plazo habitual es de 6 o 7 días si bien en los dos últimos meses, debido a que entre el personal que realiza estas tareas han coincidido bajas por enfermedad y disfrute de vacaciones, se ha incrementa el plazo como se observa en el detalle adjunto.”

Por otra parte, desde el **Servicio de Tesorería**, se añade lo que sigue:

“A la vista de la solicitud de informe cursada en el presente expte. y una vez consultados los datos obrantes en este Servicio, se adjunta como Anexo 1 el listado de las órdenes de pago abonadas durante el presente ejercicio de 2010 a favor de la Asoc. XXX con NIFB00000000, así como de las pendientes de pago al día de la fecha.

En este listado se incluye, entre otros datos, la fecha en que las citadas órdenes llegan a este Servicio de Tesorería y la fecha de pago de las mismas, procesos en los que interviene esta dependencia.

A la vista del listado se puede observar que el periodo medio transcurrido entre la recepción de las órdenes de pago en Tesorería y su abono efectivo asciende a 23 días naturales, es decir, incluidos sábados, domingos y festivos no hábiles para el trabajo que se desarrolla en este Servicio, por lo que serían unos 17 días hábiles aproximadamente.

Este plazo medio incluye:


- la recepción y registro de las correspondientes órdenes de pago. En el ejercicio 2009 se expidieron más de 34.500 órdenes de pago, así que la media diaria es aproximadamente de 133 órdenes de pago que hay que tramitar, no solamente las de la entidad que nos ocupa;
- la revisión de toda la documentación incluida en cada orden de pago;
- la revisión y grabación de la cuenta bancaria a la que se debe efectuar el ingreso, en caso de no constar, la solicitud de la misma;
- la preparación de la transferencia y la remisión a firmas, siendo el periodo medio de firma de entre 7 y 10 días aproximadamente; y,
- la periodificación de los pagos, atendiendo al estado de la Tesorería, a los pagos prioritarios (nóminas, Seguridad Social, pago de impuestos, etc.) y a la antigüedad de las facturas."

Por lo tanto, los Servicios de Fiscalización y Contabilidad requieren entre 6 y 12 días para fiscalizar una factura y emitir una orden de pago, a lo que deben añadirse los entre 7 y 10 días adicionales invertidos por el Servicio de Tesorería para hacer efectiva la citada orden de pago, lo que supone un total de entre 13 y 22 días

Sin embargo, a lo anterior el Servicio de Contabilidad añade un cuadro que revela el tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la factura en la Administración hasta que la misma llega este Servicio, y que se transcribe a continuación.

En él puede verse cómo las facturas llegan a permanecer **225 días sin ser remitidas al Servicio de Intervención**. Aunque parece, a tenor del cuadro, que la situación había mejorado hasta finales de abril de 2010, a partir de esta fecha, y siempre según la información contenida en esta tabla remitida por el Ayuntamiento, no se habría recibido ninguna factura en Intervención.

Por lo tanto, desde el 30 de abril hasta el 26 de noviembre, fecha de remisión de la información, habrían vuelto a transcurrir más de 200 días sin gestionar factura alguna a favor de la Asociación XXX.

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA						SERVICIO DE CONTABILIDAD			
FECHA FACTURA	NÚMERO FACTURA	IMPORTE	DÍAS HASTA RECEPCIÓN EN INTERVENCIÓN	FECHA ENTRADA EN INTERVENCIÓN	RECIBIDA EN CONTABILIDAD	FECHA ORDEN DE PAGO	DÍAS HASTA ORDEN DE PAGO (INTERVENCIÓN - CONTABILIDAD)	SITUACIÓN	
									

30/11/2009	A-211	15.330,37	225	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
01/12/2009	A-213	4.979,14	220	9/07/10	12/07/10	19/07/10	10	PAGO ORDENADO
01/12/2009	A-214	978,00	224	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
01/12/2009	A-215	111,50	224	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
02/12/2009	A-216	16.074,25	223	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
02/12/2009	A-218	4.326,21	219	9/07/10	12/07/10	19/07/10	10	PAGO ORDENADO
03/12/2009	A-219	978,00	222	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
03/12/2009	A-220	111,50	222	13/07/10	14/07/10	19/07/10	6	PAGO ORDENADO
28/01/2010	A-1	12.816,29	90	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
28/01/2010	A-2	5.029,74	78	16/04/10	20/04/10	29/04/10	13	PAGO REALIZADO
02/02/2010	A-3	4.766,56	91	4/05/10	4/05/10	12/05/10	8	PAGO REALIZADO
15/02/2010	A-4	978,00	78	4/05/10	4/05/10	12/05/10	8	PAGO REALIZADO
15/02/2010	A-5	111,50	78	4/05/10	4/05/10	12/05/10	8	PAGO REALIZADO
01/03/2010	A-6	15.846,54	58	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
01/03/2010	A-7	4.872,91	58	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
01/03/2010	A-8	5.366,33	58	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
09/03/2010	A-10	978,00	50	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
09/03/2010	A-11	111,50	50	28/04/10	29/04/10	4/05/10	6	PAGO REALIZADO
31/03/2010	A-12	15.534,52	71	10/06/10	11/06/10	23/06/10	13	PAGO REALIZADO
31/03/2010	A-13	4.990,41	71	10/06/10	10/06/10	23/06/10	13	PAGO REALIZADO
31/03/2010	A-14	4.811,99	71	10/06/10	10/06/10	22/06/10	12	PAGO REALIZADO
07/04/2010	A-15	978,00	84	30/06/10	2/07/10	12/07/10	12	PAGO ORDENADO
07/04/2010	A-16	111,50	84	30/06/10	2/07/10	12/07/10	12	PAGO ORDENADO
30/04/2010	A-17	18.610,33	70	9/07/10	9/07/10	21/07/10	12	PAGO ORDENADO
30/04/2010	A-18	4.862,86						
30/04/2010	A-19	5.130,43						
12/05/2010	A-20	978,00						
12/05/2010	A-21	111,50						
31/05/2010	A-22	15.877,48						
31/05/2010	A-23	5.045,74						
31/05/2010	A-24	5.429,50						
08/06/2010	A-26	978,00						
08/06/2010	A-27	111,50						

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA- En primer lugar debe determinarse el plazo en el que el Ayuntamiento de Zaragoza, como Administración, y por lo tanto como entidad sujeta a la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, debe satisfacer la contraprestación correspondiente al servicio prestado por la Asociación XXX.

La redacción inicial del artículo 200.4 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, que tuvo en cuenta la modificación que la Ley 3/2004, de 29 de diciembre de 2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, introdujo en el derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, señalaba:

“4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre (RCL 2004, 2678) , por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad

en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de sesenta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación.”

Esta ha de ser la normativa aplicable, puesto que del relato de los hechos debe entenderse que la celebración del contrato fue anterior a la entrada en vigor de la reforma operada por La ley 15/2010, de 5 de julio de modificación de la Ley 3/2004 por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

SEGUNDA.- Aun consciente de la coyuntura económica actual, el legislador español no sólo ha mantenido, sino incluso endurecido, las obligaciones de las Administraciones Públicas en relación a la diligencia en el pago.

Como se ha dicho, la ley 15/2010, de 5 de julio de modificación de la Ley 3/2004 ha reducido a 30 días el plazo para el abono. Así, la nueva redacción del párrafo 4 del artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público señala que:

*«4. La Administración tendrá la **obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes** a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación».*

Esta misma ley 15/2010 refuerza los instrumentos de que disponen los contratistas para exigir el pago, puesto que añade un nuevo artículo 200 bis con la siguiente previsión:

«Artículo 200 bis. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas.

Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 200.4 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro».

La disposición Transitoria Primera de la ya citada Ley 15/2010 prevé su aplicación a todos los contratos celebrados tras su entrada en vigor, si bien establece igualmente un régimen transitorio, al añadir una nueva Disposición Transitoria Octava a la Ley de Contratos del Sector Público, que reza como sigue:

«Disposición transitoria octava. Plazos a los que se refiere el artículo 200 de la Ley.

El plazo de treinta días a que se refiere el apartado 4 del artículo 200 de esta Ley, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 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, se aplicará a partir del 1 de enero de 2013.

Desde la entrada en vigor de esta disposición y el 31 de diciembre de 2010 el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cincuenta y cinco días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.

Entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cincuenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.

Entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cuarenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato».

TERCERA.- De los datos remitidos por el Ayuntamiento de Zaragoza se deriva de manera evidente que se están incumpliendo, en buena parte de las facturas correspondientes al servicio prestado por la Asociación XXX, los plazos para pago legalmente establecidos.

Siendo cierto que tanto la Asociación acreedora como cualquiera de los trabajadores contratados por la misma afectados por el impago gozan del derecho de acudir a los Tribunales para exigir el abono de las cantidades adeudadas, así como de la posibilidad de reclamar intereses de demora, no lo es menos que ello no resuelve ni atempera la situación en que se encuentran estos trabajadores, que se describe en la queja transcrita *supra*, ni tampoco exime a la Administración de su obligación de pagar en plazo, sin necesidad de reclamaciones judiciales o extrajudiciales.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente RECOMENDACIÓN:

Que se extreme la diligencia en la remisión inmediata de las facturas emitidas por la Asociación XXX desde el Servicio gestor correspondiente (en este caso Área de Acción Social) al Servicio de Fiscalización y Contabilidad en orden a hacer posible el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para el pago, especialmente, en relación con las facturas emitidas desde el 30 de abril de 2010, ninguna de las cuales ha sido recepcionada en el citado Servicio de Fiscalización del Consistorio, ni por lo tanto, abonada.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 13 de diciembre de 2010