



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 493

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, EJERCICIO 1996**



TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 26 de octubre de 2000, el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Valencia, ejercicio 1996. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de la Corporación Local correspondiente.



SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AUMSA	Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia.
BEP-96	Bases de ejecución del presupuesto de 1996.
CLEOPSA	Compañía Levantina de Edificaciones y Obras Públicas, S.A.
EMT	Empresa Municipal de Transportes de Valencia, S.A.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
GRUMSA	Grúas Municipales, S.A.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRRUVS	Ley 8/1990, de 25 de julio, reguladora del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo.
MERCAVALENCIA, S.A.	Mercados Centrales de Abastecimiento de Valencia, S.A.



TRIBUNAL DE CUENTAS

PMS	Patrimonio Municipal del Suelo.
POMAL	Programa Operativo de Medio Ambiente Local.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
RD 500/1990	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, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
TRLSOU	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
UTE	Unión Temporal de Empresas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	1
1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN	1
1.3. MARCO LEGAL	5
1.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	6
2. CONTROL INTERNO	7
2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	7
2.2. SISTEMA Y REGISTROS CONTABLES	9
2.3. ACTUACIONES URBANÍSTICAS	12
2.4. GESTIÓN DE INGRESOS	12
2.5. GESTION DE GASTOS	14
2.6. GESTION RECAUDATORIA	16
2.7. INVENTARIO	17
3. CUENTA GENERAL	20
3.1. APROBACIÓN Y RENDICIÓN	20
3.2. OPINIÓN	21
3.3. OTRAS SALVEDADES	24
4. PRESUPUESTO	26
4.1. APROBACIÓN	26
4.2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	28
4.3. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS	32
5. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO FINANCIERA	33
5.1. TRIBUTOS	33
5.2. TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL RECIBIDAS	34
5.3. PERSONAL	35
5.4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS	37
5.5. ACREEDORES PRESUPUESTARIOS	38
5.6. RETIRADA DE VEHÍCULOS	39
5.7. RELACIONES ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y LA SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL ACTUACIONES URBANAS DE VALENCIA, S.A. (AUMSA)	43
5.8. MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE JARDINES Y PODA	49
6. CONTRATACIÓN	51
6.1. ENCARGOS EFECTUADOS A AUMSA	52
6.2. ENCARGOS DE OBRAS EFECTUADOS A ADJUDICATARIOS DE CONTRATAS GLOBALES VIGENTES DURANTE EL EJERCICIO	61



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.3. OBRAS REALIZADAS PREVIA ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES TRAMITADOS POR EL AYUNTAMIENTO	63
6.4. COMPARACIÓN DE LOS TRES SISTEMAS UTILIZADOS POR EL AYUNTAMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS	64
6.5. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	68
6.6. PROYECTO DE EJECUCIÓN DE LA REHABILITACIÓN DEL PALACIO DE CERVELLÓ PARA ARCHIVO HISTÓRICO MUNICIPAL.....	76
6.7. REDACCIÓN DEL PROYECTO Y REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO AZAGADOR DE LAS MONJAS: PISCINA MUNICIPAL PATRAIX	82
6.8. NUEVO PUENTE DE GUILLEM DE CASTRO SOBRE EL CAUCE DEL RIO TURIA	91
7. CONCLUSIONES	99
7.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO	99
7.2. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS	101
7.3. SOBRE LOS PRESUPUESTOS	103
7.4. SOBRE LAS ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA	104
7.5. SOBRE LA CONTRATACIÓN	108
8. RECOMENDACIONES	114
8.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE	114
8.2. SOBRE LA CUENTA GENERAL	115
8.3. SOBRE LOS PRESUPUESTOS	116
8.4. SOBRE LA CONTRATACIÓN	116

ANEXOS

ALEGACIONES



1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 23 de octubre de 1997, acordó incluir en su programa de actuaciones la fiscalización de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Valencia (en lo sucesivo: Ayuntamiento, Entidad o Corporación) en el ejercicio 1996.

De conformidad con el art. 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en la fiscalización se han fijado los siguientes objetivos:

1. Analizar si la gestión económico-financiera se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación y, en su caso, determinar la importancia de las irregularidades.
2. Comprobar si los estados contables son representativos de la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y criterios que le son de aplicación.
3. Verificar los procedimientos internos a fin de analizar si son suficientes para garantizar una correcta actuación de la actividad económico-financiera, determinando las anomalías y deficiencias de control interno.

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN

El Municipio de Valencia tiene una superficie de 134,6 Km², y su población de derecho en 1996 ascendía a 746.683 habitantes¹, lo que le sitúa como el tercero más poblado del territorio nacional.

El Ayuntamiento dispone de un Reglamento orgánico aprobado por su Pleno el 31 de octubre de 1985, en virtud de las potestades de autoorganización previstas

¹ Fuente: Renovación del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de mayo de 1996 (Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda).



TRIBUNAL DE CUENTAS

en los arts. 4.1.a) y 47.3.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y 4.1.a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. En concordancia con el art. 35.2 del ROF, en el ejercicio fiscalizado estuvieron constituidos los siguientes órganos necesarios:

- a) La *Alcaldesa*, puesto ocupado por la misma titular durante el ejercicio fiscalizado.
- b) Los *Tenientes de Alcalde*, que, en número de diez hasta junio de 1996 y nueve a partir de ese mes, son miembros de la Comisión de Gobierno.
- c) El *Pleno*, integrado por treinta y tres Concejales.
- d) La *Comisión de Gobierno*, formada por la Alcaldesa y otros once Concejales hasta junio de 1996 y diez a partir de esa fecha.

Como órganos complementarios, previstos en el art. 119.1 del ROF, han funcionado los siguientes:

- Los *Concejales-Delegados*, en cuanto que la Alcaldesa efectuó delegaciones genéricas (denominadas Delegaciones de Área) en seis miembros de la Comisión de Gobierno y otras especiales (Delegaciones de Servicio) en varios Concejales, para la dirección y gestión de diversos asuntos.
- La *Comisión Especial de Cuentas*, que, con la denominación de *Comisión Informativa de Hacienda*, también actúa como Comisión Informativa Permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda, se constituyó como comisión obligatoria de conformidad con el art. 116 de la LRBRL, para conocer, además de las cuentas municipales, de las materias relativas a hacienda, contratación, patrimonio, turismo, comercio, mercados y defensa del Ayuntamiento en los asuntos contenciosos que se planteen ante los órganos jurisdiccionales.
- Además de la mencionada anteriormente, estaban constituidas las siguientes cinco *Comisiones Informativas Permanentes*: Urbanismo; Cultura y Educación; Medio Ambiente; Administración General y Personal; y Acción Social y Solidaridad. Asimismo, funcionaron las *Comisiones Informativas Especiales* de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Valencia, Ciudad Europea de la Cultura; Cooperación y Solidaridad; Zonas de Ocio; y Valencia III Milenio.

De la Corporación dependen los siguientes *Organismos autónomos*: Patronato de la Universidad Popular; Fundación Deportiva Municipal; Fundación Municipal de Cine de Valencia; Fundación Pública Municipal de Parques y Jardines Singulares; Patronato de Viviendas para Funcionarios; Junta Central Fallera; Fundación de la Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje; Palau de la Música, Congressos y Orquesta de Valencia; Consell Agrari Municipal; y Fundación Municipal del Camping El Saler, que es el único Organismo autónomo comercial.

Las Sociedades mercantiles cuyo capital perteneció en el ejercicio fiscalizado íntegramente al Ayuntamiento, directa o indirectamente, fueron las siguientes:

- Empresa Municipal de Transportes de Valencia, S.A. (EMT), con un capital social de 726 millones de ptas., representado por 145.199 acciones de un valor nominal de 5.000 ptas. cada una, de exclusiva propiedad del Ayuntamiento.
- Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia (AUMSA), cuyo capital social de 765 millones de ptas., representado por 765 acciones de 1 millón de ptas. nominales cada una, pertenece íntegramente al Ayuntamiento. Su objeto social es, en general, la realización de estudios urbanísticos, la actividad urbanizadora y la gestión, explotación y enajenación, en su caso, de bienes, obras y servicios resultantes de su actividad.
- Valencia Antiga, S.A., con un capital social de 475 millones de ptas., dividido en 4.750 acciones de 100.000 ptas. de valor nominal. La participación del Ayuntamiento en la Sociedad varía en el ejercicio fiscalizado, puesto que a 1 de enero de 1996 la Sociedad municipal AUMSA posee 2.500 acciones, lo que supone una participación indirecta del Ayuntamiento del 52,63%, mientras que a 31 de diciembre éste es, de forma indirecta, el único propietario de la Sociedad, como consecuencia de la compra por AUMSA, en el primer semestre de 1996, del capital social de Valencia Antiga, S.A. en poder de accionistas privados, constituidos básicamente por contratistas del Ayuntamiento o de la propia AUMSA, destacando entre aquéllos las Empresas concesionarias del servicio de retirada de vehículos, del suministro de agua



TRIBUNAL DE CUENTAS

potable y la adjudicataria de AUMSA para la construcción del Palacio de Congresos².

Esta Sociedad tiene por objeto el desarrollo de todas las actividades urbanísticas y de edificación necesarias para la ejecución del planeamiento comprendido en el ámbito de los Planes especiales Seu Xerea, Velluters, Carme, Mercat y San Francesc.

Asimismo, el Ayuntamiento posee la mayoría del capital social en las siguientes Sociedades mercantiles:

- Mercados Centrales de Abastecimiento de Valencia, S.A. (MERCAVALENCIA, S.A), de cuyo capital social (1.279 millones de ptas., representado por 113.697 acciones con un valor nominal unitario de 11.250 ptas.), el Ayuntamiento ostenta la titularidad del 51% (57.994 acciones por 652 millones de ptas.).
- Provalencia, S.A., en cuyo capital social (101,9 millones de ptas., representado por 1.019 acciones de 100.000 ptas. de nominal), participa el Ayuntamiento con un 51,5% (525 acciones por 52,5 millones de ptas.).

Durante el periodo fiscalizado el Ayuntamiento participaba, además, en los siguientes Entes:

- Área Metropolitana de l'Horta, cuyas funciones son las de producción y suministro del agua hasta el punto de distribución municipal, residuos sólidos, incendios y mataderos.
- Consorcio de Transportes Públicos Regulares de Viajeros del Área de Valencia.

² Esta Sociedad se constituyó el 29 de mayo de 1992 y, según consta en el informe-propuesta de la Secretaría General del Ayuntamiento, en su fundación " ...no participó como tal el Ayuntamiento mediante acuerdos propios, aunque sí lo hizo la Empresa Municipal AUMSA. Este procedimiento de creación se hizo obviando los trámites legales preceptivos, concretamente el art. 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986 ...". Dicho informe añade, asimismo, que la Sociedad se crea aún "... cuando una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 26 de febrero del mismo año ... había anulado la ampliación del objeto social de AUMSA, en cuanto extendía éste a la edificación y rehabilitación urbana, objetivos no contemplados en el Decreto 1169/1978, sobre sociedades públicas urbanísticas, ...; AUMSA, a pesar de la prohibición que conlleva la sentencia, participa en su creación y como socio mayoritario...".



- Consorcio de Gestión del Centro de Exposiciones y Actividades Artesanales de la Comunidad Valenciana.
- Consorcio para la Restauración, Conservación y Utilización del Monasterio de San Miguel de los Reyes.
- Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana.

1.3. MARCO LEGAL

La legislación reguladora de la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento en el periodo fiscalizado se contiene fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), 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.
- Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Ley 8/1990, de 25 de julio, reguladora del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo (LRRUVS).
- Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLISOU) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)³.
- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
- Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública (Ley 30/1984).
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril (RD 861/1986), por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN).

1.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron remitidos el día 10 de julio de 2000 a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento para que, en un plazo no superior a 25 días, la Corporación alegara y presentara los documentos y justificantes que estimase pertinentes, habiendo remitido

³ Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

aquella, dentro del mencionado plazo, las alegaciones que, en virtud del mencionado art. 44, se incorporan a este Informe.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. En los supuestos en los que se ha considerado oportuno matizar su contenido, los correspondientes comentarios se incluyen en nota a pie de página.
2. Salvo en los casos concretos que lo requieran, no se emiten valoraciones sobre las alegaciones que:
 - a) Confirman las deficiencias o irregularidades señaladas en el Informe.
 - b) No rebaten el contenido del Informe, sino que explican o justifican las actuaciones de los Órganos o Servicios municipales.
 - c) Indican que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al cierre del ejercicio fiscalizado.
3. En los casos en los que se modifica el contenido de algún epígrafe o párrafo, esta circunstancia se indica expresamente en nota a pie de página.

2.CONTROL INTERNO

2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El organigrama vigente en 1996, aprobado por el Pleno el 5 de diciembre de 1995, organiza el Ayuntamiento en las siguientes áreas: *Alcaldía, Administración General, Vía Pública y Acción Social, Cultura y Educación, Medio Ambiente, Urbanismo y Economía, Hacienda y Patrimonio*, con una descentralización en Servicios. Asimismo, las Bases de ejecución del presupuesto de 1996 (BEP-96) establecen procedimientos para las actuaciones administrativas y contables.

En la aplicación efectiva de los procedimientos reglamentados se constata lo siguiente:

1. Con carácter general, en los informes, documentos contables y comunicaciones entre los servicios no se identifica el firmante, incluso en



TRIBUNAL DE CUENTAS

algunos casos no aparecen rubricados por éste. Asimismo, en los supuestos de delegación no consta esta circunstancia ni se señala el cargo o puesto de quien tiene delegada la competencia.

2. En algunos expedientes no se incluyen todos los informes emitidos por los servicios intervinientes.
3. La tramitación con retraso de determinados expedientes o la existencia de reparos suspensivos, que determinan el reconocimiento extrajudicial de créditos, acreedores no registrados en contabilidad y el abono de intereses de demora.
4. En la elaboración de las nóminas de cargos electos no existe segregación de funciones, al realizarse aquéllas por la Tesorería, a la que, asimismo, le corresponde su pago.
5. En lo referente a la función interventora hay que señalar lo siguiente:
 - a) El Informe de la Intervención al Pleno sobre reparos en gastos y sobre principales anomalías en ingresos no incluye el informe adicional sobre discrepancias, exigido en la base 62.6 de las BEP-96.
 - b) No se realiza la intervención material de las inversiones mediante la verificación física de las mismas.
 - c) No se ha creado el "Servicio de Fiscalización y Control de los Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles Municipales y Auditorías", previsto en el acuerdo del Pleno de 18 de octubre de 1991 para la fiscalización posterior, realizando las funciones encomendadas a aquél personal de la Intervención.
 - d) No se ha remitido al Pleno el informe de fiscalización plena posterior, exigido en el art. 200.3 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL)⁴.

⁴ Dicho informe ha sido remitido al Pleno el 31 de julio de 2000, según se acredita en el trámite de alegaciones.



6. Algunos documentos de ingreso están firmados, en los espacios reservados para el Interventor y Tesorero, por Jefes de Servicio o de Sección sin ostentar delegación al efecto.

2.2. SISTEMA Y REGISTROS CONTABLES

La Corporación tiene implantada la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, aunque en su efectiva aplicación se constata lo siguiente:

1. En el reflejo contable de transferencias y subvenciones se observa que:
 - a) Determinados derechos se reconocen con carácter previo al cumplimiento de los requisitos fijados en el art. 45.1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y de la regla 156 de la ICAL.
 - b) El reconocimiento de algunos derechos sin la previa justificación de la ejecución del gasto que financian dichas transferencias o subvenciones, con el acuse de recibo del Organismo o Entidad concedente, incumpléndose el requisito establecido en la base 53 de las BEP-96.
2. En virtud del acuerdo del Pleno de 27 de diciembre de 1996, el Ayuntamiento traspasó del presupuesto a operaciones no presupuestarias una parte de los ingresos procedentes de los préstamos a largo plazo dotados con fondos del Banco Europeo de Inversiones y específicamente destinados a financiar inversiones, lo que conlleva que el ingreso de estos fondos en la tesorería de la Entidad no genere un incremento del endeudamiento, tal y como previene la regla 237 de la ICAL⁵.

⁵ Contablemente, la operación se reflejó mediante un pago presupuestario por devolución de ingresos en el capítulo 9 (pasivos financieros) y un ingreso en operaciones no presupuestarias. Consecuentemente, en el balance de situación se produjo una disminución de las deudas a largo plazo y un aumento de las a corto plazo.



3. El Ayuntamiento considera entre los *préstamos destinados a gastos con financiación afectada* algunas operaciones a largo plazo concertadas para financiar inversiones de carácter general, que no guardan una relación directa y objetiva con los gastos que financian, requisito exigido en la regla 376 de la ICAL, hecho que se corrobora, además, con los cambios de unos proyectos a otros.
4. La Entidad no registra los compromisos de ingreso con cargo a ejercicios futuros a través de las correspondientes cuentas de control presupuestario, conforme establecen las reglas 191 y siguientes de la ICAL.
5. El Libro de inventarios y balances, previsto en el art. 35 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, no incluye el Inventario, que deberá estar constituido, a tenor de la regla 67 de la ICAL, por el "... *recuento sistematizado de todos los bienes, derechos y cargas que constituyen el patrimonio, debidamente valorados*".

Por otra parte, las valoraciones del Inventario no son coherentes con las de las cuentas del balance de situación, deficiencia que ha originado un ajuste a dichas cuentas aprobado por el Pleno de 27 de febrero de 1998, incrementando los saldos del balance hasta el importe que figura en Inventario, lo que ha generado un resultado extraordinario de 28.904 millones de ptas. con efectos a 1 de enero de 1997, mientras que están pendientes de regularizar los casos en los que el importe en Inventario es inferior al que se refleja en el balance de situación.

6. No se dotan las amortizaciones por la depreciación de los elementos del inmovilizado, exigidas por la regla 212 de la ICAL.
7. El estado de tesorería no ha sido elaborado con criterios uniformes ni es coherente con otros registros auxiliares, destacándose lo siguiente:
 - a) El estado de tesorería, 1ª Parte, no incluye los movimientos en formalización, por lo que el mismo no es concordante con la regla 423 de la ICAL, que exige que el mismo ponga de manifiesto las operaciones realizadas en el ejercicio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) El registro general de tesorería, tanto de ingresos como de pagos, no refleja la totalidad de los movimientos de fondos en formalización, por lo que no es concordante con la regla 80 de la ICAL, que exige que en aquél se incluirán todos los movimientos, tanto los producidos de forma material, en las cajas de efectivo y cuentas bancarias en entidades financieras, como los de carácter virtual o en formalización.
8. En el ejercicio 1996 no existió un plan de disposición de fondos de la Tesorería en los términos previstos en el art. 168 de la LHL y en la base 35 de las BEP-96, aunque dicha Unidad forma un "presupuesto de tesorería" anual, documento interno no vinculante, puesto que no fue aprobado por los órganos correspondientes.
9. La Corporación no mantiene un criterio uniforme para incluir en el balance de situación los saldos de las cuentas restringidas de recaudación, observándose al respecto la existencia de algunas de aquéllas cuyos importes no se reflejan hasta el momento de su traspaso a cuentas operativas. Esta circunstancia determina que, además de las siete cuentas restringidas de recaudación a las que corresponde el saldo que se refleja en el activo del balance de situación, por importe de 15 millones de ptas., el Ayuntamiento mantiene abiertas otras veintitrés, por 589 millones de ptas., que corresponden a los ingresos de la segunda quincena del mes de diciembre de 1996 pendientes de traspaso a cuentas operativas y cuyo detalle es el siguiente:

	Millones de ptas.
Recaudación voluntaria (ingresos periódicos, domiciliados y no periódicos)	562
Recaudación ejecutiva (multas e ingresos fuera de plazo)	27
TOTAL	589

10. En el ejercicio fiscalizado se han elaborado dos libros de *órdenes de pago a justificar* (uno manual y otro informático), aunque en los mismos no figuran las siguientes operaciones⁶:

⁶ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

	Millones de ptas.
Órdenes de pago de 1996 imputadas a 1995	36,0
Pagos aplicados a operaciones no presupuestarias	8,0
Pago a AUMSA para adquisición de vivienda en mercado secundario	50,0
Subvención a Sub-área de Cultura	0,5
TOTAL	94,5

Además, el Ayuntamiento ha considerado incorrectamente como pagos a justificar diversas operaciones en firme de justificación diferida por subvenciones otorgadas por 427 millones de ptas., de las que su mayor parte (304 millones de ptas.) corresponde al denominado "Cheque escolar" y a prestaciones económicas individualizadas (98 millones de ptas.).

2.3. ACTUACIONES URBANÍSTICAS

En lo referente a la actividad urbanística, el Ayuntamiento no ha constituido formalmente el Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), requerido en los arts. 98 y siguientes de la LRRUVS y 276 y 281 del TRLSOU. Como consecuencia de ello, tampoco figuran en el presupuesto las preceptivas consignaciones con destino al mismo para la ejecución de urbanizaciones, dotaciones públicas y operaciones de reforma interior previstas en el planeamiento urbanístico⁷.

2.4. GESTIÓN DE INGRESOS

2.4.1. Tributos⁸

En el reconocimiento y liquidación de algunas figuras tributarias se constata lo siguiente:

⁷ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

⁸ Epígrafe modificado como consecuencia de las alegaciones, suprimiendo en el mismo las referencias a los expedientes de tramitación de los padrones fiscales.



1. La liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se realiza por la propia Corporación sin aplicar el sistema de autoliquidación previsto en la Ordenanza reguladora, lo que origina retrasos en la tramitación de los expedientes y, principalmente, en el cobro del tributo.
2. La tasa de alcantarillado se gestiona por la Empresa concesionaria del suministro de agua potable mediante su inclusión en el recibo de ésta sin la aprobación y fiscalización previa por el Ayuntamiento del padrón correspondiente y sin que se realice un control de dicha tasa. Por otra parte, la Corporación no refleja en libros los derechos por los recibos considerados de dudoso cobro, para su posterior baja, mediante los correspondientes actos administrativos, contabilizando las liquidaciones presentadas por la concesionaria por el importe neto, contraviniendo no sólo el contrato suscrito con aquélla sino las propias BEP-96 y la Ordenanza Fiscal General.
3. La tasa de retirada de vehículos se gestiona a través de una Empresa concesionaria, quien además efectúa el cobro de la misma que posteriormente ingresa en el Ayuntamiento, sin que éste controle la recaudación de aquélla. Por otra parte, de conformidad con el pliego de condiciones, el pago de la tasa se justifica con la firma de un empleado de la Empresa en el documento de cobro, lo que contraviene el procedimiento previsto en la Ordenanza reguladora, que exige que *los derechos devengados deben hacerse efectivos a los servicios recaudatorios de la Policía Municipal, que expedirán los oportunos documentos justificativos*⁹.

2.4.2. Ingresos patrimoniales

Lo terrenos de las Cocheras de "El Portalet", de propiedad municipal, estuvieron ocupados en 1996, además de por la EMT, por el Consorcio de Transportes Públicos Regulares de Viajeros del Área de Valencia (Ente ajeno a la Corporación, aunque ésta participa en el mismo), circunstancia no conocida por el

⁹ La ejecución de este contrato se analiza en el apartado 5.6.



Ayuntamiento hasta el 18 de diciembre de 1996, fecha en la que se inició el correspondiente expediente de regularización¹⁰.

2.5. GESTIÓN DE GASTOS

2.5.1. De carácter plurianual

La Corporación no realiza un adecuado control y seguimiento de estos gastos, destacándose al respecto lo siguiente:

1. En el estado de compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros no se incluyen todos los de carácter plurianual, entre los que hay que destacar los derivados de las siguientes inversiones:
 - a) El proyecto del Museo de Ciencias Naturales, aprobado por el Pleno de 26 de julio de 1996 por un importe total de 340 millones de ptas., a realizar en dos anualidades.
 - b) La recuperación de parcelas en el Saler, Núcleo IV, aprobada por el Pleno de 27 de diciembre de 1996 por un total de 37 millones de ptas., a realizar en dos anualidades.
 - c) Las obras de construcción y otros gastos del Palacio de Congresos, aprobadas por el Pleno de 24 de marzo de 1995 y a realizar en cuatro anualidades, por 6.499 millones de ptas.
 - d) Los gastos del Puente Guillem de Castro, aprobados por el Pleno de 29 de diciembre de 1995 por 2.096 millones de ptas., a realizar en tres anualidades.
2. De los siete expedientes de gastos de carácter plurianual tramitados en 1996, en tres casos se han superado los porcentajes señalados en el art. 155.3 de la LHL, al amparo de la excepción prevista en el apartado 5 de éste; en otros tres, el informe del Interventor no certifica que los expedientes cumplen los

¹⁰ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



límites cuantitativos previstos en el mencionado art.; y en el restante, dicho informe indica expresamente que no es posible determinar las anualidades¹¹.

2.5.2. Transferencias y subvenciones otorgadas

En los procedimientos para su concesión no se elabora un registro global de perceptores que permita el control de la justificación, en plazo, de su aplicación a la finalidad prevista, destacándose, al respecto, que en algunos casos se rebasan los límites temporales para dicha justificación.

Por otra parte, se observan las siguientes deficiencias meramente formales:

1. La consideración como transferencias corrientes (capítulo 4) de los gastos por prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos por el Consell Metropolità de L'Horta¹².
2. Se imputa como transferencia de capital a una empresa de la Entidad local (artículo 74) la otorgada a una Asociación de vendedores ajena al Ayuntamiento, por 54,9 millones de ptas.

¹¹ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

¹² En relación con el contenido de las alegaciones hay que señalar lo siguiente:

- a) En el convenio suscrito con el Consell el 30 de abril de 1990 se establece que la tarifa del servicio puede asumir distintas fórmulas, como tasas metropolitanas, precios públicos y canon, aprobándose el precio aplicado inicialmente en 1996 por el Pleno del Consell el 9 de septiembre de 1993, modificado el 31 de octubre de 1996 con efectos a 1 de enero de dicho año.
- b) La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades locales, define las transferencias corrientes como aportaciones sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones corrientes, concepto en el que no tiene cabida el pago del Ayuntamiento por la prestación del servicio, debiendo imputarse aquél al capítulo 2.
- c) El pago por la prestación del servicio es independiente de otras aportaciones que pudieran corresponder al Ayuntamiento, recogidas en el art. 26.d) de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de la Generalidad Valenciana, y que tendrían la naturaleza de transferencias corrientes.



3. En el capítulo 2 (gastos en bienes corrientes y servicios) se recogen transferencias corrientes por 31 millones de ptas., que corresponden a gastos realizados sin contraprestación directa de los perceptores¹³.
4. Se consideran como transferencias de capital las inversiones gestionadas por la Sociedad Valencia Antiga, S.A., por 157,4 millones de ptas., referentes a la urbanización de la C/ Paz. Además, la Corporación no mantiene un criterio uniforme en el registro de estas operaciones, puesto que otras obras encomendadas a esta Sociedad por 242 millones de ptas., correspondientes a diversas actuaciones en el centro histórico (190 millones de ptas.) y a la urbanización Ciutat Vella (52 millones de ptas.), se contabilizan como inversiones.

2.6. GESTIÓN RECAUDATORIA

2.6.1. En periodo voluntario

La recaudación en periodo voluntario, regida por las correspondientes Bases reguladoras aprobadas por el Pleno el 27 de octubre de 1995, se realiza a través de Entidades colaboradoras, en virtud de la Resolución de la Alcaldía de 14 de diciembre de 1995. En el análisis de la misma se constata lo siguiente:

1. La Tesorería no elabora libros auxiliares de cuentas restringidas abiertas en Entidades colaboradoras, exigidos por la regla 80 de la ICAL.
2. No se han utilizado las cuentas previstas en las reglas 298 y 300 de la ICAL, que regulan la aplicación diferida de los ingresos a través de Entidades colaboradoras mediante cuentas restringidas.
3. El Ayuntamiento no requiere a las Entidades colaboradoras la remisión de los extractos de las cuentas, según se exige en las Bases reguladoras.

Estas circunstancias dificultan el conocimiento por el Ayuntamiento de los saldos de las cuentas restringidas al cierre del ejercicio.

¹³ Corresponden a los convenios con la Asociación Valenciana de Caridad, Cáritas Diocesana de Valencia e Iniciativas Solidarias de Valencia, así como a las transferencias al Consorcio Comarcal de Servicios



2.6.2. En periodo ejecutivo

Esta recaudación está concertada, con carácter general, con agentes recaudadores independientes o con empresas colaboradoras, que abonan los ingresos en las cuentas restringidas habilitadas al efecto. Respecto a esta recaudación se constata lo siguiente:

1. Los recaudadores de las zonas 2, 3 y 5 no ostentan la condición de funcionario público, y ello a pesar de que su gestión implica ejercicio de autoridad, por lo que se vulnera el art. 95 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
2. El recaudador de la Zona 4 reúne las mismas condiciones que los anteriores, incluso las retributivas, sin que se haya formalizado el correspondiente contrato de prestación de servicios, sino que tiene un nombramiento de funcionario interino¹⁴.

Sobre estos aspectos, el Pleno del Ayuntamiento de 29 de noviembre de 1996 acordó la adjudicación de los contratos para el servicio de la recaudación ejecutiva de las zonas 2, 3, 4 y 5¹⁵.

Es de destacar, por otra parte, que las obligaciones reconocidas en concepto de retribuciones por la prestación del servicio de recaudación ascienden a 616 millones de ptas., importe que no incluye el 50% del recargo de apremio que los agentes de las zonas 2, 3, 4 y 5 descuentan directamente de los ingresos realizados. Este criterio determina, asimismo, que en el presupuesto de ingresos no se incluya dicho porcentaje de recargo.

2.7. INVENTARIO

El Inventario actual parte del elaborado en 1958 y, tras sucesivas modificaciones, en el año 1997 se inició el desarrollo del Sistema de Gestión Patrimonial,

¹⁴ La situación de este funcionario se analiza en el apartado 5.3.

¹⁵ *Párrafo incorporado como consecuencia de las alegaciones.*



mediante el que se controlan los elementos de aquél. De la revisión de su contenido y de los procedimientos seguidos en el registro de los bienes se deduce lo siguiente:

1. El Inventario no incluye todos los bienes y derechos establecidos en el art. 17.1 del RBEL¹⁶.
2. En relación con los bienes inmuebles hay que destacar lo siguiente:
 - a) Algunos elementos no figuran inscritos en el Registro de la Propiedad¹⁷, por lo que no se cumple el art. 36.1 del RBEL.
 - b) El retraso en la tramitación de los expedientes de alta entre los distintos servicios origina la incorporación al Inventario hasta tres años después de su adquisición.
 - c) En los bienes incorporados al inventario por expropiaciones y cesión no constan los extremos exigidos en el art. 20 del RBEL, puesto que dicha incorporación se realiza en virtud de una simple relación nominal de aquéllos.
 - d) En una parcela recibida como cesión dotacional para viales, situada en la C/ Nueve de Octubre, se incluyó otra que ya había sido adquirida anteriormente por el Ayuntamiento (en concreto en 1992 por expropiación, pagando un justiprecio de 8,5 millones de ptas. y mediante acta de ocupación que no fue inscrita en el Registro de la Propiedad).
 - e) Una finca ya inventariada desde 1990 (parcela de la Avda. de los Naranjos) fue nuevamente objeto de transmisión al Ayuntamiento mediante escritura de transferencia de aprovechamiento urbanístico, que posteriormente tuvo que ser anulada.

¹⁶ Requerida información al respecto, el Servicio de Patrimonio (Sección de Inventario y Derechos Reales) entregó una *"Relación de bienes con expediente de alta sin inventariar a 31-XII-96"*, en la que constan más de 300 elementos.

¹⁷ El Servicio de Patrimonio (Sección de Inventario y Derechos Reales), ante la petición formulada, entregó una *"Relación de títulos jurídicos pendientes a 31-12-96 de inscripción en el Registro de la Propiedad y fecha de inscripción, en su caso"*, en la que aparecen anotados más de 400 elementos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3. Las fichas de inventario de los *Valores mobiliarios* no cumplen los extremos establecidos en el art. 23 del RBEL, al no figurar en ninguna de aquéllas el valor efectivo y el lugar en que se encuentran depositados. Además, con carácter general no consta en las mismas el número de títulos que posee el Ayuntamiento, la clase, serie y numeración, y en algunos casos no se refleja la fecha de adquisición.

En cuanto a la valoración y contenido de los títulos que figuran en el Inventario hay que señalar lo siguiente:

- a) El valor de las acciones de la EMT y MERCAVALENCIA, S.A. (60 y 535,5 millones de ptas., respectivamente) no se corresponde con la participación que realmente tiene la Corporación (726 y 652 millones de ptas., respectivamente).
- b) En el Inventario se mantiene la titularidad de las acciones de Grúas Municipales, S.A. (GRUMSA), por valor de 36,7 millones de ptas., Sociedad íntegramente municipal constituida en 1986 y disuelta con anterioridad a 1996, por acuerdo de la Junta General del 17 de febrero de 1995.
- c) Del registro de otras participaciones en capital de menor cuantía se deducen también defectos en su valoración y la inscripción de títulos de Valenciana de Materiales, Construcción y Transportes, disuelta con anterioridad a 1996 (en concreto el 18 de junio de 1992).
- d) Por otra parte, el Ayuntamiento no tiene en su poder copias de las escrituras de sus Sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente y de forma directa. Además, los títulos representativos del capital no han sido emitidos en tres de estas cuatro empresas (en concreto en la EMT, AUMSA y Provalencia, S.A.). Asimismo, de las acciones de MERCAVALENCIA, S.A., sólo se encuentran custodiadas en la Tesorería 53.550 de las 57.994 de titularidad municipal.

4. En cuanto a otros bienes inventariables hay que señalar lo siguiente¹⁸:

¹⁸ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.



- a) No consta el lugar en que se encuentran situados los elementos integrantes del Patrimonio histórico artístico.
- b) En los bienes muebles no figura el número de serie, elemento imprescindible para diferenciar aquéllos.
- c) En los bienes y derechos revertibles no consta el acuerdo por el que se concede la adscripción ni la fecha o condición que se tiene que cumplir para su reversión.

3. CUENTA GENERAL

3.1. APROBACIÓN Y RENDICIÓN

La Cuenta General de 1996, integrada por la de la propia Entidad, las de los Organismos autónomos y Sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de aquélla de forma directa, fue aprobada por el Pleno el 28 de noviembre de 1997, con un retraso en torno a los dos meses sobre el límite señalado en el art. 193.4 de la LHL. Dicha cuenta no se acompaña de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos ni de la memoria demostrativa del grado en que se han cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y el coste de los mismos, ambas exigidas en el art. 192 de la LHL.

La Cuenta de la propia Entidad¹⁹ presenta las siguientes carencias o deficiencias:

1. A pesar de tener suscritas operaciones de crédito, no se elabora el estado de la deuda, exigido en la regla 416 de la ICAL y con el contenido previsto en las reglas 424 y 235 de aquélla, al entender la Corporación que dicho estado solamente deberá ser elaborado cuando existan operaciones materializadas en títulos de deuda, según escrito del Ayuntamiento a la Sindicatura de Cuentas de 11 de febrero de 1998. No obstante, ha elaborado un "Cuadro de situación de préstamos y operaciones de crédito contratadas por la Corporación a 31 de diciembre" y un "Estado de situación de operaciones de crédito".

¹⁹ En el anexo 1 se incluye un resumen de la Cuenta del Ayuntamiento y en los anexos 5 y 6 figura la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, respectivamente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

2. El estado de gastos con financiación afectada no responde al modelo definido en la regla 429 de la ICAL ni se ajusta, según el propio informe del Interventor de 13 de octubre de 1997, *"... a la creciente complejidad de la financiación plurianual de algunos de los proyectos de inversión"*.
3. El estado de compromisos de ingreso con cargo a presupuestos futuros no contiene, a pesar de su existencia, operaciones de esta naturaleza.

Respecto a las cuentas de los Organismos autónomos²⁰ hay que señalar lo siguiente:

- a) El estado de tesorería no pone de manifiesto la totalidad de las operaciones del ejercicio en la Fundación Deportiva Municipal, Junta Central Fallera y Consell Agrari Municipal.
- b) La Fundación Municipal del Camping El Saler no elabora el estado de la deuda, a pesar de la existencia de operaciones de esta naturaleza.

Las cuentas anuales de las Sociedades mercantiles participadas íntegramente por el Ayuntamiento²¹ no incluyen las de Valencia Antiga, S.A., Entidad participada en su totalidad por la Corporación a través de AUMSA, que además no fueron sometidas a la aprobación por el Pleno, exigida en el art. 193.1 de la LHL.

3.2. OPINIÓN

Los criterios contables aplicados por el Ayuntamiento afectan a la exactitud de la liquidación de los presupuestos aprobada por el Pleno, debiendo destacarse, al respecto, lo siguiente:

²⁰ En el anexo 2 se incluyen los derechos y obligaciones reconocidos, el resultado presupuestario y el Remanente de tesorería de los Organismos autónomos.

²¹ En el anexo 3 se incluyen los balances de situación de las Sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal.



3.2.1. En relación con el resultado presupuestario

3.2.1.1. Presupuesto de ingresos

1. Se han reconocido indebidamente derechos por transferencias y subvenciones por, al menos, 2.027 millones de ptas., al no tener en cuenta las previsiones del art. 45.1 del RD 500/1990, puesto que dicho reconocimiento se realiza con anterioridad al cumplimiento de las condiciones del acuerdo o concierto con las Entidades concedentes. Este proceder ha originado, asimismo, que en ejercicios anteriores se hayan reconocido derechos imputables a 1996 por, al menos, 1.273 millones de ptas.²². En consecuencia, los derechos reconocidos en 1996 deberán minorarse por la diferencia entre ambas cifras (754 millones de ptas.).
2. Los derechos reconocidos y el pendiente de cobro a cierre del ejercicio están sobrevalorados en 53 millones de ptas., por aplazamientos en el cobro derivados de la ejecución del convenio para la construcción de viviendas de promoción pública en la Unidad de actuación nº 1 del Barrio del Carmen²³.
3. Se han reconocido derechos, que figuran pendientes de cobro al cierre del ejercicio, derivados del compromiso de aportación, por una Entidad, de semáforos para invidentes por 1,5 millones de ptas.²⁴, puesto que se trata de una subvención en especie y, en consecuencia, sin incidencia en el presupuesto.

Como consecuencia de estas operaciones, los derechos reconocidos que figuran en la liquidación del presupuesto aparecen sobrevalorados en, al menos, 808,5 millones de ptas.

²² Estos derechos se detallan y cuantifican en el apartado 5.2.

²³ Esta operación se analiza en el apartado 5.7.4.

²⁴ Esta operación se analiza en el apartado 5.2.



3.2.1.2. Presupuesto de gastos

1. La Corporación no tiene contabilizados en 1996 gastos realizados y pendientes de pago a 31 de diciembre por 895,5 millones de ptas.²⁵.
2. La subvención concedida por el Ayuntamiento en 1995 a Povinet, Sociedad Cooperativa Valenciana, por 1,2 millones de ptas., para financiar el proyecto de autoempleo y cooperación joven, se registró y pagó en 1996, por lo que las obligaciones reconocidas en este último ejercicio están sobrevaloradas en dicho importe.

Como consecuencia de estas operaciones, las obligaciones reconocidas están minusvaloradas en, al menos, 894,3 millones de ptas.

De los ajustes detallados en los apartados anteriores se deduce que el resultado presupuestario reflejado en cuentas por 6.548 millones de ptas. disminuiría hasta 4.845,2 millones de ptas., según el siguiente detalle:

RESULTADO PRESUPUESTARIO (millones de ptas.)			
	SEGÚN CUENTAS	AJUSTES	RESULTADO AJUSTADO
a) Derechos reconocidos	73.555	(808,5)	72.746,5
b) Obligaciones reconocidas	67.007	894,3	67.901,3
c) Resultado presupuestario (a-b)	6.548	(1.702,8)	4,845,2

3.2.2. En relación con el Remanente de tesorería

Respecto a la determinación del Remanente de tesorería, los ajustes al resultado presupuestario señalados anteriormente minoran los saldos de deudores pendientes de cobro en 2.081,5 millones de ptas. e incrementan los de acreedores pendientes de pago en 895,5 millones de ptas. Por ello, el Remanente de Tesorería calculado por el Ayuntamiento, positivo por 10.813 millones de ptas., pasaría a 7.836 millones de ptas., según se detalla en el cuadro siguiente:

²⁵ Estas operaciones se detallan en el apartado 5.5.



REMANENTE DE TESORERÍA (millones de ptas.) ²⁶			
	SEGÚN CUENTAS	AJUSTES	RESULTADO AJUSTADO
a) Deudores pendientes de cobro	32.083	(2.081,5)	30.001,5
b) Acreedores pendientes de pago	21.347	895,5	22.242,5
c) Fondos líquidos de tesorería	77	-	77
d) Remanente de tesorería total (a-b + c)	10.813	(2.977)	7.836

Además, las BEP-96 indican que el importe de los derechos que se consideren de difícil o imposible recaudación se calculará en función de la media de los derechos anulados de presupuestos cerrados en los cuatro ejercicios precedentes, criterio no concordante con el informe del Interventor de 24 de febrero de 1997, más ajustado con el art. 103.3 del RD 500/1990, que indica que en dicho cálculo se debería tener en cuenta la antigüedad de las deudas, el importe de las mismas, la naturaleza de los recursos de que se trate y los porcentajes de recaudación.

Para el ejercicio 1996, el importe calculado por el Ayuntamiento como saldo de dudoso cobro siguiendo los principios de las BEP-96 asciende a 5.242 millones de ptas. Sin embargo, si se hubiese aplicado el criterio reflejado en el informe del Interventor, antes mencionado, dicho saldo ascendería a 24.267 millones de ptas.

3.3. OTRAS SALVEDADES

Con independencia de lo señalado anteriormente, que afecta al resultado presupuestario y al Remanente de tesorería, en la fiscalización se han constatado, entre otras, las siguientes salvedades, que inciden en la representatividad de otros estados contables:

1. El saldo de tesorería que figura en el balance de situación incluye el agregado de 22 cuentas. Sin embargo, el Ayuntamiento es titular de otras 23 con un saldo conjunto a 31 de diciembre de 1996 de 589 millones de ptas. no

²⁶ En el anexo 4 se incluye el estado del Remanente de tesorería presentado por el Ayuntamiento.



reflejado en el balance²⁷, y que corresponde a la aplicación provisional de los ingresos en cuentas restringidas de recaudación, que en aplicación de la ICAL tendrán su contrapartida en la cuenta de pasivo "Ingresos pendientes de aplicación. Cuentas restringidas de recaudación"²⁸.

2. Las deudas a largo plazo por préstamos reflejadas en el pasivo del balance a 31 de diciembre aparecen infravaloradas en 1.389 millones de ptas., debido a que parte de los mismos, dotados con fondos del Banco Europeo de Inversiones se traspasaron a operaciones no presupuestarias. En consecuencia, las deudas a corto plazo figuran sobrevaloradas por idéntico importe.
3. El debe de la cuenta de resultados corrientes del ejercicio incluye indebidamente como transferencias de capital 163,4 millones de ptas., que deberían reflejarse entre el inmovilizado del activo del balance, puesto que corresponden a las siguientes inversiones (capítulo 6):
 - a) Actuaciones en el Centro Histórico por 157,5 millones de ptas., relativas a la urbanización de la C/ Paz.
 - b) Trabajos de regeneración de Las Matas de La Albufera, por 6 millones de ptas.
4. El inmovilizado del balance de situación está sobrevalorado en 116 millones de ptas., que corresponden a una entrega a cuenta por la adquisición del inmueble para el mercado del Convento de Jerusalén realizada en 1998²⁹.

²⁷ Este saldo no se ha considerado como ajuste a los fondos líquidos de tesorería por tener una cuenta de pasivo que lo compensa, por lo que la ausencia de registro de dichos fondos no incide en el Remanente de tesorería total.

²⁸ Véase, al respecto, el apartado 2.2.

²⁹ Esta operación se detalla en el apartado 5.7.3.



4.PRESUPUESTOS

4.1. APROBACIÓN

El presupuesto general, formado por el de la propia Entidad, el de sus Organismos autónomos y los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades mercantiles cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento de forma directa, fue aprobado el 29 de diciembre de 1995, dentro del plazo previsto en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2 del RD 500/1990, aunque en todas las fases previas se han rebasado los límites temporales señalados para las mismas en los arts. 149 de la LHL y 18 del RD 500/1990. Por otra parte, los anexos y documentación que deben unirse al presupuesto general para su remisión al Pleno presentan las siguientes deficiencias:

1. No se incluyen los programas anuales de actuación, inversiones y financiación, exigidos en los arts.147.1.b) de la LHL y 12.a) del RD 500/1990, de las Sociedades mercantiles Provalencia, S.A., MERCAVALENCIA, S.A. y Valencia Antiga, S.A., participadas mayoritariamente por el Ayuntamiento de forma directa o indirecta³⁰.
2. Como anexo de inversiones se adjunta un listado de las mismas y anexo, incluyendo transferencias de capital por 968 millones de ptas., desglosadas en partidas presupuestarias y sin las especificaciones de su código de identificación y el año de inicio y finalización, extremos exigidos por art. 19 del RD 500/1990³¹.
3. No se incluyen los siguientes documentos relativos a los presupuestos de cada uno de los Organismos autónomos, previstos en los arts.149.2 de la LHL y 18.2 del RD 500/1990³²:
 - a) La memoria del Presidente de la Fundación Deportiva Municipal.

³⁰ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*

³¹ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*

³² *Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.*



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) El informe económico-financiero en el Patronato de Viviendas para Funcionarios, Junta Central Fallera y Fundación de la Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje.
 - c) La cuenta resumen de operaciones comerciales y el cuadro de financiación en la Fundación Camping El Saler.
4. No se incluyen las previsiones de gastos e ingresos de las Sociedades mercantiles Provalencia, S.A., MERCAVALENCIA, S.A. y Valencia Antiga, S.A., exigidos en el art. 149.3 de la LHL y 18.3 del RD 500/1990.

El presupuesto de 1996 fue objeto de una reclamación por falta de consignación presupuestaria para el pago de obligaciones dimanantes de actuaciones del Ayuntamiento y de sentencias judiciales en relación con terrenos de las Comunidades de Propietarios Valsa I y Valsa II, desestimando el Pleno aquélla al entender que no existían obligaciones municipales frente a las citadas comunidades. En relación con el expediente que fundamenta la resolución desestimatoria hay que destacar lo siguiente:

1. El expediente concluyó el mismo día de celebración del Pleno desestimatorio, por lo que se ha vulnerado el art. 177.2 del ROF, que fija que aquél deberá obrar en poder de la Secretaría del Ayuntamiento con, al menos, tres días de antelación al señalado para el Pleno.
2. El expediente no había sido dictaminado por la Comisión Informativa de Hacienda en el momento de la fijación del Orden del día del Pleno, por lo que no se ha cumplido el art. 82.2 del ROF.

Posteriormente, se presentó recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, que en 1998 condenó al Ayuntamiento al pago a los reclamantes de una deuda de 465 millones de ptas., cuantía no presupuestada ni abonada a 31 de diciembre de dicho año.



4.2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

4.2.1. Ayuntamiento

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos (69.429 millones de ptas.) se han incrementando en 14.931 millones de ptas. (el 21,5%), siendo la estructura, por figuras modificativas, la siguiente:

	Millones de ptas.
Créditos extraordinarios	1.701
Suplementos de crédito	2.087
Incorporación de remanentes de crédito	10.760
Créditos generados por ingresos	1.826
Transferencias de crédito (positivas)	1.997
Transferencias de crédito (negativas)	(3.440)
TOTAL	14.931

En cuanto a las incorporaciones de remanentes de crédito del ejercicio anterior, las correspondientes al capítulo 6 (inversiones reales) representan el mayor volumen, según se constata en el cuadro siguiente:

(Millones de ptas.)

	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES						CRÉDITOS DEFINITIVOS
		Inc. Rem.	%	Otras	%	Total	%	
Invers. reales	11.065	5.328	48	2.680	24	8.008	72	19.073
Transf. capital	969	939	97	(38)	(4)	901	93	1.869
Otros capítulos	57.395	4.493	8	1.529	3	6.022	11	63.418
TOTALES	69.429	10.760	16	4.171	6	14.931	22	84.360

En el análisis de las modificaciones de créditos, tramitadas en 67 expedientes, se constata lo siguiente:

1. En 24 *créditos extraordinarios*, por 409 millones de ptas., no se reconocieron obligaciones, y en 26 *suplementos de crédito*, por 985 millones de ptas., las obligaciones reconocidas fueron inferiores a los créditos iniciales; incluso de éstos últimos, 857 millones de ptas. se encontraban disponibles antes del



TRIBUNAL DE CUENTAS

cierre del ejercicio. Esta circunstancia no es concordante con los arts. 158.1 de la LHL y 35 del RD 500/1990, que indican que únicamente procederán estas modificaciones cuando el gasto no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente.

2. Aunque en 1996 no se han tramitado *ampliaciones de crédito*, las BEP-96 consideran partidas ampliables aquellas que corresponden a gastos financiados con recursos expresamente afectados, aunque no las relaciona de modo taxativo, según exige el art. 159 de la LHL. Esta imprecisión pudiera haber determinado que se haya recurrido, en lugar de a ampliaciones, a suplementos de crédito financiados con Remanentes de tesorería, que no están sujetos al requisito de acreditar la efectividad de los recursos afectados, previsto en los arts. 159 de la LHL y 39.1 del RD 500/1990.
3. Las *transferencias de crédito* incrementan el presupuesto en 1.997 millones de ptas. y lo disminuyen en 3.440 millones de ptas., correspondiendo la diferencia (1.443 millones de ptas.) a los expedientes en que se tramitan créditos extraordinarios y suplementos de crédito, actuando las transferencias negativas como financiación de los mismos. Por ello, estas transferencias negativas operan como bajas por anulación, que es el recurso previsto en la LHL para la financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Por otra parte, se contabilizan 184 millones de ptas. como transferencias de crédito financiadas con ingresos que, en consecuencia, incrementan indebidamente el total, puesto que no van acompañadas de otras de signo negativo, requisitos esenciales de este tipo de modificaciones.

Asimismo, aunque en importes poco relevantes, no se han respetado las limitaciones de los arts. 161.1 de la LHL y 41.1 del RD 500/1990, puesto que se han efectuado transferencias positivas en créditos previamente minorados con otras negativas (0,8 millones de ptas.), y se realizaron transferencias negativas en créditos que habían sido anteriormente modificados con incorporación de remanentes de crédito (10 millones de ptas.).

Respecto a los *créditos generados por ingresos*, aunque la base 9.4 de las BEP-96 indica que la aprobación de los expedientes corresponde a la Alcaldía, en todos los analizados aquélla se ha realizado por la Comisión de Gobierno,



sin que exista delegación al respecto. Por resolución de la Alcaldía de 16 de diciembre de 1998, se acuerda *"Que en su delegación conferida a la Comisión de Gobierno (se refiere a la resolución de 10 de julio de 1995) para aprobar las transferencias de crédito que la LHL atribuye a la Alcaldía han de entenderse incluidas todas las modificaciones de crédito del presupuesto que la Ley atribuye a la Alcaldía"*³³.

Por otra parte, ingresos de naturaleza tributaria (tasas de retirada de vehículos, de sanidad y de oposiciones y concursos, por un montante conjunto de 102 millones de ptas.) han generado crédito, circunstancia no prevista en el art. 162 de la LHL.

5. El Ayuntamiento incluye incorrectamente entre las *incorporaciones de remanentes de crédito* operaciones por 240 millones de ptas., al no estar incluidas en los supuestos regulados en los arts. 163.1 de la LHL y 47.1 del RD 500/1990. Por otra parte, se han incorporado remanentes de crédito procedentes de 1995 por 671 millones de ptas., que a su vez se habían incorporado previamente en dicho ejercicio, por lo que se incumple la prohibición expresa de los arts. 163.2 de la LHL y 47.2 del RD 500/1990.

Por otra parte, por Resolución de la Alcaldía de 21 de marzo de 1996 se tramitó el primer expediente de *modificación de crédito financiada*, en parte (en concreto 7.883 millones de ptas.) *con Remanente de tesorería* a 31 de diciembre de 1995. Sin embargo dicho Remanente, deducido de la liquidación del presupuesto y calculado con el criterio establecido en las Bases de ejecución del presupuesto de 1995 para estimar los saldos de dudoso cobro, asciende a 7.599 millones de ptas., cifra menor que la anterior, por lo que se origina un déficit de financiación de 284 millones de ptas. El Pleno de 29 de marzo de 1996 aprueba un nuevo criterio para dicha estimación, por el que el Remanente de tesorería a 31 de diciembre de 1995 se cuantifica en 10.104 millones de ptas., lo que ha dado cobertura a la primera modificación y a la financiación de otros incrementos de gasto por 1.616 millones de ptas.

³³ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



4.2.2. Organismos autónomos

Las modificaciones de créditos de los distintos Organismos autónomos se reflejan en el siguiente cuadro:

	Modificaciones (Millones de ptas.)	% s./ créditos iniciales
Patronato Universidad Popular	80	34
Fundación Deportiva Municipal	121	16
Fundación Municipal de Cine	9	5
Fundación Parques Singulares	55	12
Junta Central Fallera	6	3
Escuela de Jardinería y Paisaje	31	26
Fund. Palau de la Música, Congressos y Orquesta de Valencia	152	10
Consell Agrari Municipal	16	79

En el análisis del conjunto de estas modificaciones, tramitadas mediante 28 expedientes, se constata lo siguiente:

- En un expediente de suplemento de crédito por 102 millones de ptas., tramitado por la Fundación Palau de la Música, Congressos y Orquesta de Valencia, no se acompaña memoria justificativa sobre la necesidad del gasto e inexistencia de crédito referida al nivel de vinculación, prevista en el art. 37.2 del RD 500/1990 y en las Bases de ejecución del presupuesto del Organismo autónomo, que aunque no contemplan la tramitación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, indican que en todo lo no regulado en las mismas serán de aplicación las Bases de ejecución del presupuesto municipal, cuya base 9.1 exige la mencionada memoria.
- En los Organismos autónomos Patronato Universidad Popular, Fundación Deportiva Municipal, Fundación Parques Singulares, Fundación Palau de la Música, Congressos y Orquesta de Valencia, y Consell Agrari Municipal se han aprobado suplementos de crédito cuando las obligaciones reconocidas son inferiores a los créditos iniciales.

Por otra parte, la naturaleza de algunas modificaciones de crédito no se corresponde con la denominación asignada a las mismas. Así, la Fundación Palau



de la Música, Congressos y Orquesta de Valencia tramita una generación de crédito de 50 millones de ptas. que se contabiliza como suplemento de crédito; la Escuela de Jardinería y Paisaje tramitó como suplemento de crédito un expediente de 15 millones de ptas., cuando la propuesta de la Dirección de aquélla considera el mismo como una incorporación y una ampliación de crédito³⁴, y otro de 4 millones de ptas. como generación de crédito, mientras que en el estado de modificaciones se consigna como ampliaciones de crédito, y créditos extraordinarios, por 1 millón de ptas., aprobados por la Junta Central Fallera, han sido contabilizados como incorporación de remanentes de crédito.

4.3. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

La Corporación ha aplicado al presupuesto de 1996 gastos realizados en años anteriores por 1.932 millones de ptas. (el 3 % de las obligaciones reconocidas en el ejercicio fiscalizado), de los que un 87% corresponde a gastos corrientes, fundamentalmente al capítulo 2, y el restante 13% a operaciones de capital, debiéndose el no reconocimiento de la obligación en el momento de su devengo y ulterior reconocimiento extrajudicial a la formulación de reparos suspensivos por el Interventor, por corresponder a gastos de ejercicios anteriores sin crédito presupuestario suficiente o sin la correspondiente autorización, o a gastos de ejercicio corriente sin esta última.

El reconocimiento extrajudicial de créditos por 1.963 millones de ptas.³⁵ se acuerda por el Pleno, tramitándose seis expedientes que, con carácter general, no reúnen los requisitos que establecen la base 33.3 de las BEP-96. Hay que destacar que en cuatro expedientes, por importe conjunto de 1.936 millones de ptas., no consta la moción que debe iniciar aquéllos, las facturas del gasto realizado, el informe razonado, la propuesta de acuerdo, el dictamen de la Comisión Informativa y la fiscalización por la Intervención municipal. En los dos restantes, por importe de 27 millones de ptas., el expediente no fue remitido a la Oficina Económico-Financiera.

³⁴ En el estado de modificaciones dicho importe figura como incorporación de remanentes de crédito.

³⁵ De estos créditos, 31 millones de ptas. corresponden a obligaciones de 1996.



Respecto a estos reconocimientos hay que señalar que, al menos, el 18% de su total (en concreto 350 de los 1.963 millones de ptas.) ha originado el pago de intereses de demora por 14 millones de ptas.

5. ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

5.1. TRIBUTOS

Los cobros de los capítulos 1, 2 y 3 se elevaron a 26.226 millones de ptas., que suponen el 76% de los derechos reconocidos (34.677 millones de ptas.), siendo de destacar lo siguiente:

1. La escasa recaudación de las multas (un 14%), a pesar del elevado nivel de ejecución presupuestaria, puesto que los derechos reconocidos (1.559 millones de ptas.) suponen un 439% de las previsiones definitivas (355 millones de ptas.). Similar situación concurre para las de ejercicios anteriores, puesto que del pendiente de cobro a 1 de enero de 1996 (3.771 millones de ptas.) se anularon derechos por 1.263 millones de ptas. (un 33%), de los cuales 1.111 millones de ptas. se refieren a liquidaciones indebidamente practicadas. En cuanto al ejercicio de su procedencia, 304 y 675 millones de ptas. corresponden, respectivamente, a 1994 y 1995.
2. El desfase temporal entre el reconocimiento de derechos por el ICIO y su ingreso, puesto que de los reconocidos en el ejercicio (1.655 millones de ptas.) tan solo se recaudaron 571 millones de ptas. (el 34%), debido a que el Ayuntamiento no utiliza el sistema de autoliquidación previsto en la Ordenanza reguladora del tributo.
3. En la tasas de alcantarillado y de retirada de vehículos, gestionadas por entidades privadas, la Corporación ha reflejado en cuentas, sin efectuar las pertinentes verificaciones, los siguientes importes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

(Millones de ptas.)

	Derechos Reconocidos	Derechos Anulados	Devoluc.	Derechos líquidos	Recaudación
Alcantarillado	1.405	-	-	1.405	1.292
Retirada de vehículos	687	171	1	515	495
TOTALES	2.092	171	1	1.920	1.787

5.2. TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL RECIBIDAS

Los derechos reconocidos por los capítulos 4 y 7 ascienden a 28.890 millones de ptas., de los que se recaudó el 92% para las transferencias corrientes, comprensivas de la participación en los tributos del Estado, y únicamente el 42% para las de capital. En su ejecución se constata lo siguiente:

1. El elevado nivel de ejecución de las transferencias de capital (82%) contrasta con la escasa recaudación (42%), debido a la sobrevaloración de los derechos reconocidos en 598 millones de ptas. en los siguientes conceptos, como consecuencia del criterio utilizado por la Corporación en la contabilización de estos recursos y consistente en que los compromisos de ingreso concertados se registran indebidamente como derechos exigibles:

		Millones de ptas.
755.47	Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Palacio de Congresos	176
790.00	Aportación Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL)	422
TOTAL		598

Esta sobrevaloración se constata, asimismo, en las siguientes transferencias corrientes:

		Millones de ptas.
420.01	Otras transferencias (transporte colectivo urbano)	956
451.00	Entidad de saneamiento	14
455.00	Convenio asistencial social	286
455.01	Prestaciones económicas regladas	173
TOTAL		1.429



TRIBUNAL DE CUENTAS

Este criterio de contabilización incide, además, en los derechos reconocidos en ejercicios anteriores e imputables a 1996, por, al menos, 1.273 millones de ptas., que infravaloran los derechos reconocidos del ejercicio por dicho importe y en los siguientes conceptos:

		Millones de ptas.
420.01	Otras transferencias (transporte colectivo urbano)	752
451.00	Entidad de saneamiento	23
455.00	Convenio asistencial social	320
455.01	Prestaciones económicas regladas	175
755.41	Construcción Centro Cívico de la Malvarrosa	3
TOTAL		1.273

2. Los semáforos para invidentes, soportes y material eléctrico por 1,5 millones de ptas., aportados por una Entidad ajena al Ayuntamiento en ejecución de un convenio de colaboración suscrito, se contabilizaron incorrectamente como un ingreso presupuestario del capítulo 7, puesto que se trata de una operación sin incidencia presupuestaria, al ser la entrega en especie, por lo que la misma debería haberse contabilizado mediante un asiento directo. En consecuencia, tanto los derechos reconocidos en el ejercicio como los pendientes de cobro al cierre del mismo están sobrevalorados en dicho importe.
3. Con carácter general, las anulaciones de derechos por transferencias corrientes y de capital no se acreditan con los oportunos acuerdos, exigidos en las reglas 165 y 189 de la ICAL. Al respecto hay que señalar que anulaciones del presupuesto corriente por 313 millones de ptas. carecen de dichos acuerdos, en tanto que de 344 millones de ptas. de anulaciones de presupuestos cerrados únicamente consta el pertinente acuerdo en operaciones por 12 millones de ptas. Estas anulaciones corresponden, con carácter general, a derechos reconocidos en exceso, como consecuencia del criterio contable ya señalado anteriormente.

5.3. PERSONAL

La plantilla de personal en el ejercicio fiscalizado, aprobada por el Pleno el 29 de diciembre de 1995, incluye 4.157 puestos, con la siguiente distribución:



TRIBUNAL DE CUENTAS

	PUESTOS
Funcionarios	3.996
Personal laboral	125
Personal eventual	36
TOTAL	4.157

En el análisis de los gastos de personal se observa lo siguiente:

1. Nóminas por 13.872 millones de ptas. se aplican en el ejercicio a operaciones no presupuestarias, aunque posteriormente se imputan a presupuesto, todo ello en virtud del procedimiento aprobado, con carácter provisional, por la Comisión de Gobierno el 7 de mayo de 1993, aunque se mantiene a la conclusión de la fiscalización (1999).
2. En relación con el Agente recaudador de la Zona 4 hay que destacar lo siguiente:
 - a) Fue nombrado funcionario interino directamente por Resolución de la Alcaldía de 25 de marzo de 1991, con informe desfavorable de la Intervención.
 - b) Fue designado para ocupar una plaza que no se encontraba vacante ni contaba con la correspondiente consignación presupuestaria, además de hacerse constar, en el propio acuerdo por el que se efectúa el nombramiento, que dicha vacante no se incluya en la próxima oferta de empleo, incumpliendo el art. 128.2 del TRRL.
 - c) Las retribuciones que se le abonan no son las establecidas para los funcionarios interinos ni se realizan con cargo al capítulo 1 (gastos de personal), sino que percibe las mismas contraprestaciones que los restantes recaudadores contratados y establecidas en las bases que regulan la prestación del servicio.



5.4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS

En el análisis de diversas operaciones del capítulo 4 se constata lo siguiente:

1. La Alcaldía ha otorgado subvenciones a familias e instituciones sin fines de lucro por 30 millones de ptas.³⁶, careciendo de un procedimiento regulador que defina su finalidad, requisitos concurrentes en los beneficiarios y cuantía, sin que, por otra parte, en el acuerdo de concesión figure el objeto o finalidad subvencionados (estos últimos exigidos específicamente en la base 15.4 de las BEP-96), sustituyéndose por una genérica mención de que los recursos se destinan a los fines propios de la Entidad beneficiaria.

Estas circunstancias no garantizan la transparencia de la actuación administrativa al no realizarse de acuerdo con los principios de objetividad y publicidad, requeridos en el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

2. El Servicio de Descentralización y Participación Ciudadana gestiona subvenciones otorgadas a asociaciones, por un importe global de 21 millones de ptas., en las que se constata lo siguiente:
 - a) No existen bases reguladoras.
 - b) No se realizan convocatorias públicas, correspondiendo la iniciativa, en algunos casos, al propio perceptor y en otros a las Juntas Municipales.
 - c) En algunos casos no se determina claramente la finalidad de la subvención.
 - d) No se lleva un registro para su seguimiento.
3. El Ayuntamiento ha concedido en 1996 subvenciones a los Grupos de cargos electos de los partidos políticos con representación municipal, por un importe global de 6,9 millones de ptas., amparándose en el Reglamento Orgánico

³⁶ Este importe se distribuyó entre 54 beneficiarios, que percibieron entre 0,1 y 3,5 millones de ptas.



Municipal, modificado por el Pleno el 9 de julio de 1987. Respecto a estas aportaciones en efectivo es preciso señalar lo siguiente:

- a) La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, que enumera en su art. 2, con carácter exhaustivo, todos los recursos procedentes de la financiación pública, no prevé que las Corporaciones locales puedan subvencionar a dichos Grupos políticos municipales.
- b) Estas aportaciones en metálico no pueden equipararse con la puesta a disposición por las Entidades locales a dichos Grupos de cargos electos de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, a la que hace referencia el art. 27 del ROF.

Sobre estas aportaciones hay que señalar que la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, indica en su art. 1, disposición vigésimo segunda, que *"El Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial"*.

- 4. Las obligaciones reconocidas por el Ayuntamiento en concepto de transferencias corrientes a los Organismos autónomos Palau de la Música y Patronato de la Vivienda son inferiores en 50 y 1 millones de ptas., respectivamente, a los derechos reconocidos por cada uno de dichos Entes.

5.5. ACREEDORES PRESUPUESTARIOS

Las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 1996, acreditadas con la correspondiente relación nominal, ascienden a 10.891 millones de ptas., aunque en dicho saldo no figuran todos los acreedores a dicha fecha por la



TRIBUNAL DE CUENTAS

existencia de gastos realizados en el ejercicio y no contabilizados por, al menos, 895,5 millones de ptas., cuyo desglose es el siguiente:

1. En el ejercicio 1996 se han devengado gastos por 589 millones de ptas., respecto de los cuales se han formulado reparos suspensivos por la Intervención municipal, que han originado el reconocimiento extrajudicial de créditos en los años 1997 y 1998, correspondiendo su mayor parte a los capítulos 2 (199 millones de ptas.), 4 (230 millones de ptas.) y 6 (147 millones de ptas.)³⁷.
2. Las cuentas anuales no incluyen acreedores por 223,5 millones de ptas.³⁸, debido, con carácter general, a los retrasos en la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la pertinente obligación, entre los que destacan los de mantenimiento y conservación de jardines zona sur, por 142,7 millones de ptas.
3. El Ayuntamiento no ha reconocido las obligaciones generadas por el acuerdo del Pleno de 27 de diciembre de 1996, en el que se aprobó una transferencia de capital a favor de Valencia Antiga, S.A. por 82,9 millones de ptas.

Por otra parte, los retrasos en el pago a los acreedores han originado el abono de intereses de demora, generándose en 1996 deudas por este concepto por 238 millones de ptas. Además, a 1 de enero de dicho ejercicio se encuentran pendientes de pago intereses de demora por 827 millones de ptas.

5.6. RETIRADA DE VEHÍCULOS

Este servicio fue realizado hasta 1994 por la Sociedad mercantil Grúas Municipales, S.A. (GRUMSA), cuyo capital pertenecía en esa fecha íntegramente al Ayuntamiento. Tras la convocatoria del correspondiente concurso, el 18 de

³⁷ Sobre este aspecto y a tenor de las alegaciones, se reitera lo señalado en el sentido de que los gastos realizados no fueron contabilizados por la existencia de reparos que, en aplicación del art. 197.2.a) de la LHL, suspenden la tramitación del expediente.

³⁸ En este saldo no figuran los acreedores por las facturas de finales de diciembre de 1996, pendientes de contabilizar.



noviembre de dicho año se adjudicó la prestación del servicio a la Compañía Levantina de Edificaciones y Obras Públicas, S.A. (CLEOPSA), que se encargaría de la *"...retirada de vehículos de la vía pública ... su transporte, depósito y custodia lo que incluye la gestión del cobro de las obligaciones económicas que de la prestación de tales servicios resulten para los destinatarios de los mismos"*.

Respecto al pliego de condiciones, en la diligencia de la Sección de Circulación del Ayuntamiento de 31 de octubre de 1995 se hace constar que en el correspondiente expediente *"...únicamente se ha aportado una fotocopia del pliego de condiciones ...así como un anexo a dicho pliego, al parecer completo, sin que en ninguno de los dos documentos aparezca firma alguna ni diligencia de legalización"*. Requerida por el Tribunal aclaración al respecto, el Secretario General de la Corporación, mediante escrito de 16 de abril de 1999, indica que *"ciertamente el pliego de condiciones que obra en el expediente no está firmado,... se ha aplicado en todas las actuaciones... y ... no existe razón para no creer que es ese el auténtico"*. No obstante, existe otro pliego, no incorporado al expediente y con correcciones manuscritas de los baremos a aplicar para la valoración de ofertas, que fue el utilizado por la Oficina Económico-Financiera y por los Servicios de Coordinación de Vía Pública y de Transportes y Circulación y por el Subinspector de la Policía Local para valorar las ofertas presentadas.

En el pliego de condiciones se fija que CLEOPSA viene obligada a adquirir los vehículos y medios materiales de GRUMSA por 35 millones de ptas., así como hacerse cargo de su personal. Asimismo, aquélla deberá realizar el cobro, en periodo voluntario, de las tasas y otros ingresos devengados por la prestación del servicio y abonar el canon concesional, percibiendo CLEOPSA la correspondiente contraprestación económica³⁹, remitiendo al efecto ésta mensualmente al Ayuntamiento las cuentas de recaudación y la facturación mensual con las liquidaciones del periodo.

El 22 de noviembre de 1995, CLEOPSA solicitó al Ayuntamiento que el servicio se realice por la Empresa Inmobiliaria Monteolivete, S.L., de la que la primera es titular de la totalidad de su capital, amparando la petición en la escisión de esa

³⁹ Para la liquidación y abono del canon y para la efectividad de la retribución a percibir por CLEOPSA se conviene que ésta remita al Ayuntamiento, no más tarde del *"... quinto día hábil posterior al de finalización de cada mes, la cuenta detallada y justificada de liquidación del mes anterior"*.



rama de su actividad a favor de la última. Dicha solicitud fue aceptada por el Pleno de la Corporación de 26 de abril de 1996, quien acuerda *"continuar el contrato suscrito con CLEOPSA ... con la Entidad SERVICLEOP, S.L.⁴⁰"*, quedando subrogada ésta en los derechos y obligaciones dimanantes del contrato suscrito por el Ayuntamiento con aquélla.

Respecto a la ejecución del contrato hay que señalar lo siguiente:

1. Desde mayo a noviembre de 1996 el Ayuntamiento ha mantenido simultáneamente relaciones con CLEOPSA y SERVICLEOP, S.L., a pesar de que aquélla había dejado de prestar el servicio el 26 de abril de dicho año, según se deduce de lo siguiente:
 - a) Los talonarios para el cobro de la tasa de algunos meses posteriores (junio, octubre y noviembre de 1996) por valor de 236 millones de ptas., emitidos por la Intervención del Ayuntamiento, fueron entregados a CLEOPSA por la Tesorería de aquél.
 - b) La notificación al Ayuntamiento de los ingresos en la cuenta restringida por la recaudación entre el 2 y 17 de mayo de 1996 se realiza por CLEOPSA.
 - c) La cuenta comprensiva de la recaudación del mes de mayo de 1996 fue rendida a la Tesorería Municipal por CLEOPSA.
 - d) En la petición de los talonarios del mes de noviembre por la Tesorería a la Intervención Municipal se indica, textualmente, que aquélla es *"para atender las necesidades de retirada de vehículos de la vía pública por CLEOPSA, como empresa adjudicataria de dicho servicio..."*. Además, el recibo de los mencionados talonarios está firmado por el representante de CLEOPSA.

Al respecto hay que señalar, además, que en dicha fecha un Juzgado de Valencia había dictado providencia por la que se tiene por solicitada la declaración de suspensión de pagos de CLEOPSA.

⁴⁰ Entre la fecha de solicitud por CLEOPSA de la petición de cambio del titular de la prestación del servicio (22 de noviembre de 1995) y el acuerdo del Pleno accediendo a aquélla (26 de abril de 1996), la Empresa Inmobiliaria Monteolivete, S.L. ha pasado a denominarse SERVICLEOP, S.L.



TRIBUNAL DE CUENTAS

2. Los pliegos de cargo emitidos por la Intervención a la entrega de los talonarios a la Tesorería municipal no se reflejan en contabilidad, a pesar de que en los mismos consta la toma de razón, firmada por la Intervención.
3. De las doce cuentas presentadas por la concesionaria en 1996, ocho no fueron rubricadas por la Tesorería del Ayuntamiento y en otras dos no se identifica a quien corresponde dicha rúbrica. Además, en las cuentas de recaudación de dicho ejercicio se ha constatado, por una parte, que el pendiente de cobro al cierre de los meses de marzo y noviembre no es concordante con el inicial del siguiente, y, por otra, que los cargos de nueve cuentas no coinciden con los que se reflejan en los pliegos.
4. El reconocimiento de derechos se realiza en función de las liquidaciones que acompañan a la factura para el pago de los servicios, y sus datos no concuerdan con los contenidos en las cuentas justificativas de la recaudación en cuatro de los doce meses de 1996.
5. En 1996 una parte de los derechos se reconocen por duplicado, debido a que una misma operación se registra como de contraído previo y simultáneo, subsanándose esta deficiencia al cierre de aquél. En el informe de la Oficina Económico-Financiera se cuantifican los derechos duplicados en 164 millones de ptas.
6. CLEOPSA, Empresa concesionaria desde el 18 de noviembre de 1994, no ingresó hasta abril de 1996 la recaudación en la cuenta restringida abierta por la Recaudación municipal al efecto, circunstancia puesta de manifiesto por el Viceinterventor del Ayuntamiento en informe de 21 de noviembre de 1995.
7. CLEOPSA no cumplió con el compromiso adquirido en la memoria de oferta económica, consistente en la instalación en el Ayuntamiento de un ordenador para trabajo por conexión remota.
8. La documentación remitida por la concesionaria, referente a expedientes de vehículos abandonados, retirados o cedidos por sus propietarios, estaba incompleta y presentaba defectos, según se deduce del informe de la Policía Local de 20 de octubre de 1995.
9. El acuerdo del Pleno de 26 de abril de 1996 autorizando la subrogación a favor de SERVICLEOP, S.L. no tuvo en cuenta los mismos criterios de solvencia que



rigieron la adjudicación del contrato inicial a favor de CLEOPSA, tal como exige el art. 113.6 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

5.7. RELACIONES ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y LA SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL ACTUACIONES URBANAS DE VALENCIA, S.A. (AUMSA)

5.7.1. Construcción del Palacio de Congresos

En el convenio suscrito entre el Ayuntamiento y AUMSA el 16 de septiembre de 1994 se acuerda encargar a ésta las actuaciones necesarias para la construcción del Palacio de Congresos, en el ámbito del Polígono A del Plan Parcial del Sector 1 de Ademuz, para lo que AUMSA adjudicó las obras el 28 de diciembre de 1995, formalizando el correspondiente contrato el 28 de marzo de 1996 por un importe de 3.539 millones de ptas., IVA incluido, cifra que se ha visto incrementada tras el inicio de las obras en un 43%, hasta 5.050 millones de ptas. en concepto de mejoras en la estructura de la cubierta (202 millones de ptas.) y en otras mejoras y obras complementarias (1.309 millones de ptas.). Por otra parte, el Ayuntamiento deberá abonar a AUMSA, además de lo que debe satisfacer ésta a terceros, un 3% en concepto de retribución, lo que supone un incremento del coste de la obra de 152 millones de ptas., con lo que aquélla se elevaría a 5.202 millones de ptas.

Las obligaciones reconocidas por el Ayuntamiento con cargo al capítulo 6 por la construcción del Palacio de Congresos, así como por otros gastos previos, ascendieron a 5.783 millones de ptas. que comprenden los gastos de ejecución de obra por 5.148 millones de ptas. (5.202 millones de ptas., deducidos, al menos, 54 millones de ptas. que a 31 de diciembre de 1998, finalizadas las obras, están pendientes de contabilizar), más otros gastos previos por 635 millones de ptas. La distribución de estos gastos por ejercicios es la siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

(En millones de ptas.)

	1995	1996	1997	1998	TOTALES
Gastos previos	538	97	-	-	635
Obra inicial	-	627	1.547	1.472	3.646
Obras de mejora estructura	-	-	208	-	208
Obras de mejora y complementarias	-	-	-	1.294	1.294
TOTAL	538	724	1.755	2.766	5.783

En el análisis de estos gastos se constata lo siguiente:

1. El gasto plurianual⁴¹ se aprueba por el Pleno el 24 de marzo de 1995, siendo las anualidades previstas para 1995, 1996, 1997 y 1998, de 1.100, 1.100, 2.000 y 2.299 millones de ptas., respectivamente, importes que superan los límites establecidos en el art. 155.3 de la LHL, puesto que siendo la vinculación jurídica fijada por el Ayuntamiento a nivel de partida, dichas anualidades no deberían haber sido superiores a 595 millones de ptas. en 1996 (el 70% de los 850 millones de ptas. presupuestados para 1995⁴²), 510 en 1997 (el 60% de la cuantía de 1995) y 425 en 1998 (el 50% de la cifra de 1995), sin que en el expediente se acrediten las razones que justifiquen la excepcionalidad de esta actuación, requeridas en la base 20 de las BEP-95.
2. En relación con las obligaciones reconocidas por redacción del proyecto y otros gastos previos a la ejecución de la obra, que ascendieron a 635 millones de ptas. (538 en 1995 y 97 millones de ptas. en 1996), hay que señalar lo siguiente⁴³:
 - a) Las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de 1995 (538 millones de ptas.) corresponden a gastos realizados desde 1992 hasta 1994 sin la existencia de crédito presupuestario y que fueron

⁴¹ En estos importes se incluyen parte de los costes de urbanización del Plan Parcial del Polígono de Ademuz. En sentido contrario, aquéllos no reflejan los del aparcamiento, presupuestado en 844 millones de ptas.

⁴² El crédito para 1995 (850 millones de ptas.) es inferior al autorizado (1.100 millones de ptas.), sin que se ajuste esta diferencia hasta el 31 de octubre de 1997, fecha en la que se aprueba el proyecto complementario por mejoras en la estructura.

⁴³ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



TRIBUNAL DE CUENTAS

convalidados por el Pleno de 24 de marzo de 1995, circunstancia puesta de manifiesto en el informe de la Oficina Económico-Financiera de 13 de marzo de 1995, referente a la aprobación del proyecto definitivo de ejecución de las obras.

- b) El Ayuntamiento refleja indebidamente entre el inmovilizado de su balance de situación a 31 de diciembre de 1996 los honorarios por la redacción del proyecto, al ser éste propiedad de AUMSA y no de la Corporación, según el contenido del contrato formalizado el 12 de mayo de 1993 entre ésta y el redactor del mismo, elevándose el precio de dicho contrato, que incluye asimismo la dirección facultativa, a 267 millones de ptas., IVA excluido.
 - c) AUMSA, por indicación del contratista anterior, formaliza, el 12 de mayo de 1993, un contrato por 139 millones de ptas., IVA excluido, con otra sociedad para la prestación de los servicios necesarios para completar los trabajos y adaptar el proyecto y la obra a los materiales y a la legislación española, a pesar de que en el importe del contrato para la redacción del proyecto ya se incluían los honorarios de los consultores externos necesarios para el anteproyecto y proyecto básico.
 - d) El Ayuntamiento reconoce obligaciones a favor de AUMSA por 29 millones de ptas. en concepto de gastos de asistencia técnica derivados de la contratación realizada por aquélla el 30 de abril de 1993 para la gestión y control del proyecto, a pesar de que dichas prestaciones deberían incluirse dentro del 3% facturado por AUMSA en concepto de retribución por su gestión.
3. En cuanto a las obligaciones reconocidas por ejecución de obra (627 millones de ptas. en 1996, 1.755 en 1997 y 2.766 en 1998), hay que señalar lo siguiente:
- a) Las obras se iniciaron el 9 de abril de 1996, fecha de comprobación del replanteo, con anterioridad a que los terrenos fueran de propiedad municipal, puesto que el proyecto de reparcelación no fue aprobado por el Pleno hasta el 26 de julio de 1996 y el otorgamiento de escritura el 10 de octubre de dicho año. Esta no disponibilidad se pone de manifiesto en el informe del Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de 6 de mayo de



TRIBUNAL DE CUENTAS

1996, con ocasión de la cesión de otras parcelas del mismo Polígono, en el que literalmente se indica que *"Las parcelas no son en estos momentos propiedad municipal por encontrarse aún en trámite el proyecto de compensación (reparcelación), por lo que no puede disponerse de las mismas"*.

- b) La justificación del gasto por mejoras a la estructura de la cubierta, por 208 millones de ptas., mediante una única certificación de obra emitida el 31 de julio de 1997 es anterior a la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de 31 de octubre de dicho año del proyecto complementario, de la autorización del gasto y de la ampliación del encargo a AUMSA de la gestión de las actuaciones necesarias de dicha obra por mejoras.
 - c) Las obligaciones reconocidas en 1998 en ejecución del proyecto de mejoras y obras complementarias (1.294 millones de ptas.) corresponden, básicamente, a unidades de obra ejecutadas con anterioridad a la aprobación por el Pleno de dicho proyecto y de la propia modificación presupuestaria, el 26 de julio de 1998, circunstancia puesta de manifiesto en el informe de la Oficina de Supervisión del Proyecto, de 17 de junio de 1998.
4. El Palacio de Congresos se inauguró oficialmente el 2 de julio de 1998, cinco meses antes de la recepción de las obras por AUMSA, realizada el 15 de diciembre de 1998.

5.7.2. Mercado Convento de Jerusalén

El Pleno del Ayuntamiento de 29 de marzo de 1996 encargó a la Sociedad municipal AUMSA la adquisición de los bajos del edificio sito en la C/ Matemático Marzal, así como la construcción de un nuevo inmueble destinado al Mercado Convento de Jerusalén, tras lo cual éste sería entregado al Ayuntamiento. La inversión, por ambos conceptos, ascendió a 174 millones de ptas., reconociéndose las correspondientes obligaciones en junio de 1996 como entrega a cuenta a AUMSA por 116 millones de ptas., y el resto (58 millones de ptas.) en octubre de 1998. Respecto a esta operación hay que señalar lo siguiente:



1. Los bajos fueron adquiridos por AUMSA el 23 de marzo de 1995, un año antes de que el Pleno del Ayuntamiento le hubiese encomendado la operación.
2. El Ayuntamiento registró la entrega a cuenta de 1996 (116 millones de ptas.) como una adquisición, incrementando indebidamente, en consecuencia, el valor de su inmovilizado con un bien cuyo propietario, a dicha fecha, es AUMSA, según consta en la escritura de compraventa otorgada al efecto. Además, ésta también incluye en su contabilidad dichos bajos como existencias propias, por un importe de 170 millones de ptas.
3. El encargo del Ayuntamiento a AUMSA no ha sido considerado como un gasto plurianual, a pesar de que el mismo originó gastos en dos ejercicios.

5.7.3. Convenio de viviendas en la Unidad de actuación número 1 (UA-1) del Barrio del Carmen

El Ayuntamiento suscribió en 1983 un convenio marco con el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda y con la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana para la rehabilitación y nueva construcción de edificios y viviendas, habiendo aprobado, en 1992, 1993 y 1994, los proyectos para la construcción de 72 viviendas de promoción pública en la Unidad de actuación número 1 del Barrio del Carmen. Ésta se desglosa en dos fases: la 1ª, que prevé la construcción de 56 viviendas en terrenos municipales, y la 2ª para construcción de 16 viviendas y plazas de garaje, previa la adquisición por el Ayuntamiento, mediante compra o expropiación, de edificios preexistentes.

En 1994 el Ayuntamiento encomendó a la Sociedad municipal AUMSA la gestión de la compraventa de los edificios ubicados en la 2ª fase del proyecto, pudiendo disponer, para realojo de los propietarios y arrendatarios de los mismos, de las viviendas construidas en la 1ª fase, procediéndose en 1996 a la firma de convenios con los propietarios y arrendatarios para ejecutar la 2ª fase, previéndose que la transmisión de la propiedad de las nuevas viviendas de titularidad municipal se realizaría mediante compraventa o permuta con las anteriores, abonando la diferencia de valor al Ayuntamiento durante un periodo de 25 años y al 5% de interés.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En ejecución de la mencionada UA-1, en el ejercicio 1996 el Ayuntamiento aprobó un crédito extraordinario de 206 millones de ptas. para inversiones y para la concesión de préstamos a los adquirentes de viviendas, financiándose aquél en su totalidad con nuevos ingresos por enajenación de inversiones. El desglose de estas previsiones en ingresos es el siguiente:

1. Ingresos por 14 millones de ptas. en concepto del precio de venta directa de viviendas, comprensivo de entregas al contado (1 millón de ptas.) y del cobro aplazado (13 millones de ptas.).
2. Ingresos por 160 millones de ptas. derivados de la enajenación de nuevas viviendas mediante permuta con otras antiguas, valorando estas últimas en 122 millones de ptas., generándose diferencias aplazadas a favor del Ayuntamiento por 40 millones de ptas. y 2 millones de ptas. a favor de los adquirentes.
3. Ingresos por 32 millones de ptas. por ventas al contado de plazas de garaje.

El crédito extraordinario del presupuesto de gastos aprobado (206 millones de ptas.) se ha aplicado a financiar los cobros aplazados (53 millones de ptas.), a la compensación por permutas de viviendas (120 millones de ptas.), al mayor valor de las viviendas antiguas a satisfacer por el Ayuntamiento (2 millones de ptas.), a la compra de viviendas por el Ayuntamiento sin permuta (23 millones de ptas.) y a gastos de notaría (8 millones de ptas.).

La imputación de estas operaciones al presupuesto ha originado los siguientes efectos:

1. Se consideran improcedentemente como gastos e ingresos del presupuesto el importe total de las operaciones de permuta y de ventas a crédito por 173 millones de ptas., que no tienen naturaleza presupuestaria. La ejecución de esta modificación origina las siguientes consecuencias:
 - a) Se reconocen incorrectamente derechos y obligaciones, por 120 millones de ptas., por el importe total de las permutas, puesto que, de conformidad con la regla 208 de la ICAL, el reconocimiento de dichas permutas en el presupuesto de ingresos y gastos solamente se realizará, cuando existan, por las *"... compensaciones en metálico por las diferencias de valor entre las tasaciones de los bienes objeto de permuta ..."*.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Se reconocen indebidamente derechos por los aplazamientos en el cobro por 53 millones de ptas. puesto que la imputación a presupuesto deberá realizarse a su vencimiento. En consecuencia, este reconocimiento de derechos por 53 millones de ptas. ha incrementado el resultado presupuestario y el Remanente de tesorería.
2. El Ayuntamiento reconoce indebidamente como derecho presupuestario el IVA repercutido por la venta de viviendas y plazas de garaje, por 7 y 4 millones de ptas., respectivamente, contraviniendo la regla 310 de la ICAL, que indica que dicho IVA *"...en ningún caso formará parte del presupuesto de ingresos de la Entidad..."*.
3. El Ayuntamiento ha dado de baja en su activo las viviendas a precio de venta, sin ajustarse a la regla 208 de la ICAL, que previene que aquélla se realizará *"...por el importe por el que dicho bien figure registrado ..."*, incluyendo las diferencias que pudieran producirse en la cuenta "Resultados extraordinarios del inmovilizado".

5.8. MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE JARDINES Y PODA

El servicio de mantenimiento y conservación de jardines se realiza por una empresa en cada una de las dos zonas (norte y sur) y el de poda por otra, recibiendo cada una de estas tres la correspondiente contraprestación mediante la expedición de certificaciones ordinarias, de periodicidad mensual, y otras extraordinarias por servicios de esta naturaleza. Respecto a estas últimas hay que destacar lo siguiente:

1. En el año 1995, el Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento presentó en la Intervención municipal certificaciones extraordinarias del periodo septiembre-octubre 1994 a diciembre de 1995, por un importe total de 1.103 millones de ptas., sobre las cuales la Intervención ha puesto de manifiesto la existencia de determinadas anomalías, circunstancia que ha originado que por resolución de la Alcaldía de 2 de febrero de 1996 la Secretaría General elaborase un expediente en relación con estos gastos, del que hay que destacar, entre otros aspectos, los siguientes:



- a) Según el informe de Intervención de 24 de julio de 1996, en dichas certificaciones extraordinarias se constata *"la ausencia de información y trámites previos, de carácter esencial, exigidos por la legalidad vigente, referidos principalmente a las fases de autorización y compromiso del gasto, con insuficiencia acreditativa del detalle de los medios empleados y su ampliación, de la justificación de los precios aplicados y sin la previa determinación y aprobación de los servicios extraordinarios"*. La aceptación parcial de estos reparos ha originado la expedición de nuevas certificaciones sustitutivas de las anteriores por importe de 990 millones de ptas., aprobadas por el Pleno de 27 de septiembre de 1996 mediante la *"... convalidación (de) los trabajos extraordinarios, la aplicación de medios y servicios permanentes (vehículos y brigadas de apoyo) y los precios contradictorios que aparecen incluidos en las certificaciones"*.
- b) En certificaciones por servicios extraordinarios aprobadas en los ejercicios 1988 a 1994 no constan los preceptivos justificantes, y en otros casos aquéllas incluyen servicios ajenos a la contrata.

En relación con lo anterior, en el año 1996 se incoaron seis expedientes disciplinarios al personal del Servicio de Parques y Jardines, dos de los cuales dieron lugar a suspensión de funciones por períodos de dos y tres años.

2. Se producen retrasos en la tramitación del gasto de las certificaciones extraordinarias de 1996 de la zona norte (77 millones de ptas.) y zona sur (31 millones de ptas.), aprobadas en diciembre de 1997 y pagadas en 1998.

Por otra parte, el retraso en el pago de las certificaciones ordinarias y extraordinarias de los ejercicios 1993 a 1997⁴⁴ por mantenimiento de jardines ha originado el abono, en 1998, de intereses de demora por 127 millones de ptas.

⁴⁴ No se incluye en este importe la certificación ordinaria del mes de diciembre de 1995, aprobada mediante reconocimiento extrajudicial de crédito en 1997 y pagada en 1998, devengando intereses de demora por 5 millones de ptas.



6. CONTRATACIÓN

El Ayuntamiento ha formalizado en el ejercicio fiscalizado 262 contratos, por importe de 8.919 millones de ptas., de los cuales el 50% del número y el 74% del importe corresponden a obras, el 20% de los contratos y el 4% de su cuantía a suministros y el 30% del número y el 22% del importe a servicios. A su vez, la Sociedad AUMSA ha suscrito 26 contratos por importe de 2.528 millones de ptas., de los cuales el 27% del número y el 87% de su cuantía corresponden a obras⁴⁵.

La fiscalización se ha realizado, fundamentalmente, sobre las obras realizadas, dado el importe significativo que representa el gasto derivado de ellas en relación con el de las demás prestaciones y la peculiaridad de que el Ayuntamiento acuda indistintamente a tres sistemas para su ejecución (procedimientos recogidos en la LCAP, encargos a contratas globales y a AUMSA), representado la muestra analizada el 38% de aquéllas y el 83% de su importe.

Se han analizado 4 contratos de suministros por 83 millones de ptas. y 5 de servicios por 427 millones de ptas., que representan, respectivamente, el 8% y 6% del número total y el 22% en ambos casos del importe global, de los celebrados por el Ayuntamiento, en los que se han observado las siguientes deficiencias:

1. Los criterios para la adjudicación de los concursos no se establecen con la ponderación correspondiente, siendo de destacar que en el suministro de material deportivo como justificación a la circunstancia anterior se indica que *señalar porcentajes puede dar como resultado que al realizar operaciones matemáticas la oferta seleccionada no sea la más conveniente a los intereses, por lo que la ponderación a que alude la Ley debe efectuarse con criterios objetivos, pero no matemáticos*. Sin embargo, no se establecen esos criterios objetivos, quedando a expensas del órgano de contratación la determinación a posteriori de la valoración de los criterios, en contra del principio de transparencia que debe presidir la contratación administrativa.

⁴⁵ En el anexo 7 se incluye un cuadro con los datos comunicados por el Ayuntamiento y la Sociedad AUMSA sobre la contratación realizada por ambos en 1996, así como el número e importe de los expedientes analizados.



2. Entre los criterios utilizados debe destacarse la aplicación indebida de algunos que afectan a la solvencia del empresario, tales como la experiencia en prestaciones semejantes, así como la determinación en el informe de valoración de requisitos discriminatorios, como el de exigir que la empresa esté ubicada en Valencia.

Los resultados obtenidos en el análisis de las obras efectuadas se recogen en los siguientes epígrafes.

6.1. ENCARGOS⁴⁶ EFECTUADOS A AUMSA⁴⁷

En el año 1986, el Ayuntamiento constituye la Sociedad AUMSA, de capital íntegramente municipal, para la gestión urbanística, acogándose a la posibilidad prevista en el art. 115 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRS) y atribuyéndole a tales efectos el objeto social que para este tipo de sociedades señala el Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, por el que se regula la constitución de sociedades urbanísticas por el Estado, Organismos autónomos y Corporaciones locales, procediendo posteriormente mediante modificaciones estatutarias a la ampliación del mismo, posibilitando que dicha Sociedad realice actividades que, en materias propias de sus fines sociales, le encomienden las Administraciones públicas de cualquier tipo, incluso las que conviniere con la iniciativa privada, pudiendo desarrollarlas, total o parcialmente, de modo indirecto mediante la titularidad de acciones o participaciones en sociedades con objeto idéntico o análogo.

⁴⁶ Expresión que figura en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de 1996 y en el procedimiento singular de abono de los trabajos a la Sociedad, aprobado por el Pleno municipal el 18 de diciembre de 1992, por lo que aquella se mantiene en el presente Informe a los solos efectos de no confundirla con la figura jurídica de "encomienda de gestión", regulada en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

⁴⁷ En el anexo 8 se incluyen los expedientes examinados, que suponen el 86% del número de obras adjudicadas por esta Sociedad y el 99% de su importe.



En el análisis de seis encargos efectuados por el Ayuntamiento a AUMSA en el ejercicio fiscalizado para la ejecución de determinadas obras se ha observado lo siguiente:

1. El Ayuntamiento no acredita los criterios por los que para la realización de las obras municipales acude, alternativamente, a la Sociedad o a otros sistemas, por lo siguiente:
 - a) Para la ejecución de las obras de urbanización, el Ayuntamiento recurre indistintamente a realizar encargos a la Sociedad por él constituida, a los empresarios adjudicatarios de contratas globales vigentes y a empresarios seleccionados mediante procedimientos licitatorios particularmente tramitados para ello, por lo que, aún existiendo un régimen de libre concurrencia para la gestión urbanística, con esta actuación se limita el fundamento de la creación y mantenimiento de una Sociedad íntegramente municipal para el desarrollo de aquélla como una gestión directa del Ayuntamiento.
 - b) En algunos casos el encargo a AUMSA se refiere a la ejecución parcial de unas obras de urbanización correspondientes a un proyecto global fraccionado, procediendo el Ayuntamiento a encargar el resto de las mismas a una empresa adjudicataria de una contrata vigente.
 - c) En 1996 el Ayuntamiento encomienda a la Sociedad la elaboración de un proyecto y posterior ejecución de las obras relativas a la instalación de un stand en la Delegación de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento en la feria de Iberflora 1996, las cuales no constituyen obras de urbanización.
 - d) La distinta terminología utilizada por el Ayuntamiento al efectuar los encargos concretos a la Sociedad, por lo siguiente:
 - En algunas ocasiones se acuerda encomendar a AUMSA, en concepto de prestación de servicios en régimen de gestión directa, la realización de cuantas actuaciones sean necesarias para la ejecución del proyecto.
 - En otros supuestos se acuerda encomendar a AUMSA la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución del citado proyecto, en función de lo dispuesto en el art. 3 de los Estatutos de constitución de



AUMSA. Dicho artículo se refiere al objeto social y a la posibilidad de que dentro del mismo aquélla actúe no sólo para la prestación de un servicio económico en régimen de gestión directa, sino también como medio instrumental para la intervención del Ayuntamiento en la actividad económica, siendo por tanto utilizada por éste para ambos fines, indistintamente.

- e) Las causas señaladas por el Ayuntamiento para realizar los encargos a AUMSA, como *la urgente necesidad de realizar las obras y el carácter complejo de las mismas* quedan desvirtuadas puesto que, en definitiva, las obras se van a realizar por un contratista ajeno a aquélla, sin que su intermediación garantice la correcta ejecución en plazo o *la necesidad de agilizar trámites y de tal forma cumplir los plazos exigidos* (a efectos de obtener la subvención otorgada), pues la totalidad de la tramitación del expediente contractual, incluidas las fases de licitación y adjudicación en las que interviene la Sociedad, se sujeta al Derecho administrativo, siendo los mismos que en cualquier procedimiento contractual licitatorio a efectuar por el Ayuntamiento.
2. Las Sociedades urbanísticas, carácter con el que se constituye AUMSA, actúan para el cumplimiento de sus fines como sociedades particulares con sometimiento al derecho mercantil, con la única particularidad de ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y libre concurrencia, de conformidad con lo señalado en la Disposición Adicional 6ª de la LCAP y en el art. 3.5 del Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de este tipo de sociedades, por lo que resulta anómala e injustificada la combinación de los regímenes jurídicos público y privado que utiliza la Sociedad en su actividad contractual con terceros empresarios para la ejecución de obras en desarrollo de la encomienda efectuada por el Ayuntamiento, por lo siguiente:
- a) AUMSA actúa con un carácter meramente instrumental e intermediario entre el Ayuntamiento y la empresa que contrata para la ejecución de las obras, limitándose a adjudicar y formalizar el contrato y abonar la obra ejecutada al contratista –previa retención al mismo de porcentajes por gastos de gestión y asistencia y control- desarrollándose el resto de actuaciones previas y posteriores por el Ayuntamiento (como son la aprobación del expediente contractual, actos de comprobación del



replanteo, aprobación de modificados, recepción de las obras, etc.), quedando exonerada AUMSA, en la práctica, de cualquier responsabilidad derivada de una ejecución irregular.

- b) No obstante lo anterior, en el documento privado de formalización del contrato entre AUMSA y el empresario ejecutor de las obras se efectúa una remisión a la normativa de contratos públicos, circunstancia que unida al sometimiento expreso de aquél a lo establecido en los pliegos de condiciones particulares –que a su vez efectúan la misma remisión- y a los pliegos generales económico-administrativos, ambos redactados por la Sociedad de forma generalizada o particular para cada caso concreto, llevan a concluir la indebida sujeción de un contrato celebrado entre personas jurídicas sometidas al Derecho privado a la normativa aplicable a los contratos administrativos, con la inherente posibilidad de ejercitar las prerrogativas que éstos llevan implícitas.
3. En el análisis del procedimiento de gasto derivado de la ejecución de las obras encomendadas por el Ayuntamiento a AUMSA se ha observado lo siguiente:
- a) En la relación entre el Ayuntamiento y su Sociedad urbanística rige, por una parte, un convenio aprobado por el Pleno municipal el 18 de diciembre de 1992, para la determinación del sistema de abonos a la Sociedad y, por otra, la distribución plurianual del gasto establecida en cada caso para el encargo de que se trate⁴⁸, planteándose en relación con cada una de estas cuestiones las siguientes particularidades:
- El convenio establece el *sistema de pagos a cuenta* de los proyectos de obra adjudicados a la Sociedad, mediante una escala de tramos por porcentajes, en los que se determinan las cantidades a abonar a AUMSA y el momento en que deben realizarse⁴⁹. Este sistema de pagos supone que el Ayuntamiento adelanta a la Sociedad un 25% del importe total de las obras o, en su caso, que surja este derecho de cobro a favor de

⁴⁸ Con excepción de las obras de urbanización de la Ciudad Fallera.

⁴⁹ Los pagos dependen de la realización de actos concretos –encargo a la Sociedad y comprobación de replanteo o inicio de las obras- para los dos primeros tramos correspondientes al 10% y 15% del importe de adjudicación, y volumen de obra ejecutada o liquidación en los cuatro tramos siguientes del 25%, 25%, 20% y 5% del citado importe-.



AUMSA contra el Ayuntamiento, susceptible de endoso o cesión a terceros, como se produce en la práctica, con anterioridad a que se materialice la inversión mediante la ejecución de la obra, habiéndose observado, además, que los pagos del resto de los tramos no se adecuan al ritmo de ejecución del contrato.

- La distribución plurianual del gasto que implican las obras concretas cuya ejecución se encomienda a la Sociedad se acuerda por el Pleno municipal simultáneamente al encargo a ésta y, en su caso, a la aprobación del proyecto o de los pliegos, atendiendo, en principio, a los pagos porcentuales que se van a satisfacer en aplicación del convenio. Sin embargo, de los encargos concretos analizados no resulta una correlación entre la distribución de las anualidades efectuada y la aplicación teórica y práctica del convenio, por lo siguiente:
 - La primera anualidad debe abarcar, al menos, el 10% del importe del proyecto aprobado, correspondiente al primer tramo devengado con el encargo a la Sociedad, por lo que resulta injustificado que la consignación efectuada para aquélla sea inferior, en algunos casos, a dicho porcentaje. Asimismo, resulta igualmente injustificado que se consigne para la primera anualidad un importe que supera considerablemente el correspondiente a los dos primeros tramos cuando el encargo se realiza entre el penúltimo y último mes del ejercicio corriente, por lo que resulta previsible la imposibilidad de que se efectúe la comprobación del replanteo, acto por el que se devengaría el segundo de ellos.
 - En el momento de realizarse el compromiso de gasto plurianual la única previsión posible de ejecución del convenio –sobre la que se efectúa aquél– es el importe del proyecto y el plazo de ejecución del gasto concreto en aplicación de dicho convenio, determinable teniendo en cuenta el abarcado entre el encargo y la comprobación del replanteo, el plazo de ejecución de las obras establecido en el pliego y el máximo legalmente previsto desde la terminación de la obra hasta su liquidación, procediéndose, sin embargo, a una incorrecta distribución temporal y cuantitativa, pues en unos casos se establecen más anualidades que las que abarca dicho plazo y en



TRIBUNAL DE CUENTAS

otros se difiere a la última anualidad casi un 50% del importe total de las obras.

- El reconocimiento y abono por parte del Ayuntamiento de los primeros tramos del convenio no se efectúa en el ejercicio en que se acuerda la plurianualidad sino en el siguiente, mediante la incorporación del remanente al presupuesto de este ejercicio, incumpléndose el art. 155.2 de la LHL.
- El convenio se incumple en su aplicación formal y temporal, al no facturarse por la Sociedad íntegramente los diferentes tramos conforme se producen las circunstancias que los motivan, sino mediante agrupación de varios tramos o partes de los mismos para abarcar la consignación prevista para una determinada anualidad, y, además, no se procede al abono de los distintos porcentajes correlativamente a su devengo, dando lugar todo ello a retrasos en los pagos que alcanzan hasta un año, por lo que los teóricos adelantos que en la aplicación del convenio debería realizar el Ayuntamiento a favor de la Sociedad se invierten en la práctica, dando lugar a aplazamientos de pago a favor de aquél.

El resultado material de la singular utilización por el Ayuntamiento del señalado convenio, conjuntamente con la discrecional distribución plurianual del gasto, ocasiona que a través de las encomiendas a la Sociedad puedan diferirse a ejercicios presupuestarios posteriores los gastos generados por inversiones ejecutadas con anterioridad, difuminando el auténtico endeudamiento producido.

- b) En la ejecución material de las obras, la relación, a efectos de abonos, es entre la Sociedad y el empresario contratado por ella y, por tanto, con independencia de la plurianualidad del gasto acordada por el Ayuntamiento, de forma que aquélla debe satisfacer el importe correspondiente a las certificaciones emitidas conforme al ritmo de ejecución de las obras, resultando, por tanto, injustificada la implicación indirecta de las incidencias surgidas en la relación Ayuntamiento-Sociedad municipal, que se observa mediante las anotaciones que constan en determinadas certificaciones cuyo abono al contratista, en algún caso, se efectúa con retrasos superiores a un año, en las que se indica que la consignación



prevista para el correspondiente ejercicio se ha agotado. En el mismo sentido cabe destacar la previsión establecida en las BEP-96 que, obviando la existencia y continuada aplicación del convenio, así como la independencia de las dos relaciones jurídicas resultantes de la ejecución de obras mediante encargos a AUMSA, establece que las facturas giradas por el contratista ejecutor de las obras a dicha Sociedad, a efectos de la imputación y abono de su importe, sean consideradas como giradas directamente contra el Ayuntamiento, circunstancia que, sin embargo, no se lleva a cabo en la práctica.

- c) La Sociedad procede, en algunos casos, a la cesión del derecho de crédito surgido a su favor, en la cuantía correspondiente a los dos primeros tramos del convenio (25% del importe total adjudicado) o al último de ellos (5%), sin que de la documentación facilitada al Tribunal pueda determinarse la aplicación por aquélla de las cantidades así obtenidas. Dicha circunstancia coincide con el hecho de que sean tales tramos los abonados con más retraso por el Ayuntamiento.
4. Las particularidades detectadas en la actuación llevada a cabo por AUMSA en cumplimiento de los encargos encomendados por el Ayuntamiento, además de las anomalías en los criterios de selección de los contratistas y de las observadas en la fase de ejecución de los contratos relativas a la aparición de modificados y obras complementarias que se señalan en otros subapartados de este Informe son, fundamentalmente, las siguientes:
- a) La obtención por la Sociedad de un 5% en concepto de *gastos de gestión*, del Ayuntamiento o de la empresa contratada para la ejecución de las obras, no está justificada por lo siguiente:
 - Su actuación se limita a tramitar el procedimiento licitatorio para la selección del contratista, acordar formalmente a través de su Consejo de Administración la adjudicación, previo informe municipal sobre las ofertas, y formalizar el contrato celebrado, procediendo el Ayuntamiento, a través de sus técnicos o de los designados para la dirección de las obras, a desarrollar las correspondientes actuaciones relativas a la gestión contractual.



- En la escritura de constitución y en los Estatutos de la Sociedad no se establece el derecho de que ésta cobre y la obligación de que el Ayuntamiento abone el indicado porcentaje, por lo que resulta indebida la actuación llevada a cabo en el encargo relativo a las Obras de Urbanización del Barrio Ciudad Fallera, 1ª fase, asumiendo y satisfaciendo, sin justificación alguna, el citado abono⁵⁰.
- En los cinco encargos restantes el 5% sobre el volumen de obra ejecutada, IVA incluido, se imputa a los contratistas como gasto exigible a los mismos en los pliegos de condiciones, procediéndose posteriormente a su retención sobre el importe al que asciende cada una de las certificaciones expedidas.

Resultan ambiguos, indeterminados e igualmente carentes de justificación los otros conceptos imputados y, en su caso, retenidos como gastos a cargo del contratista en los seis encargos analizados, por las siguientes razones:

- En los pliegos de condiciones elaborados por AUMSA para que sirvan de soporte a los contratos de obras celebrados con empresarios particulares se establecen como gastos exigibles a los contratistas, además del 5% por gastos de gestión, en su caso, *un 2,5% sobre volumen total de obra ejecutada, incluido IVA, en concepto de gastos de asistencia técnica y control⁵¹ y gastos por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras*, actuaciones que, en principio, parecen propias del amplio concepto anterior.
- Posteriormente, en los documentos de formalización de los contratos se genera más incertidumbre sobre los gastos exigibles al contratista,

⁵⁰ En este supuesto, habiéndose elaborado un proyecto con un determinado presupuesto, la aprobación del gasto se efectúa por el importe correspondiente a éste más un 5%, en concepto de gastos de gestión de la Sociedad, abonándose por el Ayuntamiento la totalidad del gasto así incrementado en los distintos tramos resultantes de la aplicación del convenio regulador de pagos a AUMSA, aprobado por el Pleno de 18 de diciembre de 1992.

⁵¹ Terminología que coincide con la utilizada para llevar a cabo las retenciones por este concepto en las certificaciones, sin especificar las actuaciones que constituyen el contenido de este concepto.



al señalarse que son de cuenta del mismo *las tasas por prestación a los trabajos facultativos de replanteo, honorarios de dirección facultativa, inspección y liquidación de las obras, los gastos por ensayo y control de las mismas...* para continuar indicando que *los gastos por ensayo y control de obra... no excederán del 2,5%.*

- Los proyectos de obras redactados con anterioridad a la decisión municipal de encomendar a AUMSA su ejecución incluyen partidas (simples y alzadas) correspondientes a conceptos de *estudios previos y replanteos* (en algún caso para la redacción del proyecto) y *control de calidad, exceso sobre 1%*, que, pudiendo presumirse incluidos en algunas de las actuaciones constitutivas de los gastos anteriormente señalados, llevan a la contradicción de que, por un lado, estén previstos como costes a certificar por los contratistas y a abonar por la Sociedad en concepto de obra y, por otro, dada la ambigüedad de la terminología utilizada por ésta, sean susceptibles de imputarse, simultáneamente, a aquéllos como gastos que les son exigibles, estableciéndose un incomprensible mecanismo abono-retención. En este sentido, cabe destacar que, en la práctica, en tres de los encargos analizados⁵², en las certificaciones de las obras iniciales o en las de obras complementarias se incluyen partidas alzadas en concepto de *"estudios previos y replanteos"* (en algún caso para la redacción del proyecto) *por importes considerables que abarcan desde el 2,3% hasta el 6,4% del importe de adjudicación y en uno de ellos el contratista certifica y la Sociedad abona una cantidad en concepto de "Control de calidad, exceso sobre el 1%"*.
- Las retenciones efectuadas en las certificaciones expedidas en todos los encargos analizados, con independencia de los gastos de gestión de la Sociedad anteriormente analizados, han sido de un 2,5% en concepto de *gastos de asistencia técnica y control*, respecto a los cuales y partiendo de la indeterminación de las actuaciones constitutivas de este concepto cabe reseñar lo siguiente:

⁵² Alcantarillado de Cabanyal-Canyamelar Sector III, Colector Norte Ramal Cauce, tramo I y Saneamiento integral de Benicalap.



- En dos de estos encargos la dirección de las obras se lleva a cabo por técnicos municipales, por lo que en dicho porcentaje no cabe incluir coste alguno por esta actuación, sin que se especifiquen los trabajos facultativos realizados por la Sociedad, cuyos costes integren y justifiquen dicho porcentaje.
- En los cuatro encargos restantes se designan técnicos ajenos al Ayuntamiento para la dirección de las obras sin que conste efectuado procedimiento contractual alguno o formalización de contrato con los mismos por parte del Ayuntamiento o la Sociedad, por lo que se desconocen las condiciones, contenido y tarifas de su actuación, así como si la misma se costea por el contratista a través del 2,5%, y en su caso, si el importe es procedente dentro de este porcentaje.

6.2. ENCARGOS DE OBRAS EFECTUADOS A ADJUDICATARIOS DE CONTRATAS GLOBALES VIGENTES DURANTE EL EJERCICIO⁵³

El Ayuntamiento ha acudido en 1996, en algunos casos, para la ejecución de determinados proyectos de obras a su adjudicación discrecional a determinados empresarios, sin tramitación de procedimiento contractual alguno, con vulneración de los principios básicos de publicidad y concurrencia, necesarios para garantizar la debida transparencia exigida para lograr la objetividad de la actividad administrativa, si bien debe destacarse que esta actuación se ha producido igualmente en ejercicios anteriores y posteriores al indicado.

Esta indebida forma de adjudicación se funda en la anómala relación preexistente entre los citados empresarios y el Ayuntamiento, a través de contratas generales, adjudicadas por el procedimiento de concurso, bajo su configuración como contratos de servicios con plazo de duración superior al año, en los que se incluye como parte de su objeto la posibilidad de encargar durante el mismo la ejecución de obras, o como atípicos e irregulares contratos de obras futuras –a determinar por proyectos ejecutivos concretos, durante su plazo de vigencia- a importe alzado anual, que se configura como mínimo para efectuar los encargos de

⁵³ En el anexo 8 se incluyen los encargos analizados, que suponen el 30% de los realizados y el 64% de su importe



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejecución en cada ejercicio. En uno y otro caso, este sistema de contratación favorece la predeterminación, a decisión discrecional del Ayuntamiento, a favor de los empresarios adjudicatarios de las citadas contratas y en perjuicio, por tanto, de otros posibles licitadores y de unas ofertas más acordes con el objetivo a cumplir con cada obra concreta de haberse acudido al oportuno procedimiento licitatorio⁵⁴.

La repercusión práctica de los encargos así efectuados que han sido objeto de análisis es la siguiente:

1. La mayoría de las contratas generales, en virtud de las cuales se realizan los encargos de las obras en el ejercicio 1996, fue adjudicada con anterioridad, por lo que a los pliegos por los que se rigió su adjudicación, en los que, entre otras cuestiones, se fijan las condiciones en que se han de desenvolver las futuras prestaciones a efectuar con arreglo a las mismas, les es aplicable la normativa anterior a la LCAP. Sin embargo, en los encargos encomendados con arreglo a aquéllas se ha observado que en la documentación de los expedientes se hace expresa remisión, con carácter general, a los preceptos de la LCAP. No obstante, en los supuestos en que se producen reclamaciones de los intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones, se procede a la aplicación de la normativa anterior, que de hecho resulta más beneficiosa para los intereses de la Corporación, en contradicción con el encargo relativo a la Construcción de 2.520 nichos, en el que se procedió a la adaptación de este aspecto a la nueva normativa.
2. En los supuestos analizados relativos a la contrata global de "Conservación y mantenimiento del alumbrado público" en la "Zona Norte" se aplica a las obras ejecutadas la baja ofertada en su día por el adjudicatario de la "Zona Sur", poniendo de manifiesto otro dato representativo de la discrecionalidad implícita en la utilización de las mismas como sistema de contratación.
3. La realización del encargo del proyecto desglosado Colector Juan XXIII resulta doblemente injustificada, por cuanto, además de la falta de la fundamentación legal anteriormente mencionada, en el proyecto de ejecución el presupuesto

⁵⁴ Los encargos efectuados por el Ayuntamiento mediante este sistema suponen el 85% de las obras realizadas por el mismo en el ejercicio fiscalizado.



no se elabora mediante la aplicación de los precios unitarios establecidos en la contrata general para las unidades de obra previstas, sino con precios diferentes específicamente establecidos para la obra de que se trata, procediéndose a previas certificaciones con arreglo a éstos y posteriores rectificaciones o compensaciones para adaptar el precio de la obra ejecutada al resultado de aplicar el previsto en la contrata.

4. En las obras de urbanización de la Plaza de Segovia, realizadas con cargo a la contrata de "Obras de urbanización en la Ciudad", sólo el 14% del importe de lo ejecutado corresponde a unidades previstas en la misma, de manera que el restante 86% de la liquidación está constituido por unidades cuyos precios tuvieron que fijarse expresamente para esta obra, debiendo señalarse, además, que en el caso de esta contrata global, al contrario que en las demás, no se estableció una baja para las unidades que se incluyeran en los encargos, al haberse licitado el concurso con precios en blanco.

6.3. OBRAS REALIZADAS PREVIA ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES TRAMITADOS POR EL AYUNTAMIENTO⁵⁵

Durante 1996, el Ayuntamiento ha procedido a la realización de obras a través, además de los dos sistemas expuestos anteriormente, de adjudicaciones a empresarios seleccionados previa la tramitación de procedimientos contractuales, prácticamente en su totalidad a través de la forma de concurso. En el análisis efectuado, además de las anomalías en los criterios de selección, demora en la tramitación e irregularidades en la ejecución que se señalan en otros apartados de este informe, se ha observado lo siguiente:

1. Tres contratos presentan deficiencias, anomalías e irregularidades que, por su relevancia, se señalan en apartados independientes de este Informe.
2. En dos expedientes⁵⁶ se requirió clasificación a los contratistas sin ser exigible por el art. 25 de la LCAP, al ser su cuantía inferior a 20 millones de ptas.

⁵⁵ En el anexo 8 se relacionan los expedientes de obras analizados, que suponen el 68% de los adjudicados por este sistema y el 89% de su importe.

⁵⁶ Los relativos al Carril bici y Reforma de la Cubierta del Mercado de Torrefiel.



6.4. COMPARACIÓN DE LOS TRES SISTEMAS UTILIZADOS POR EL AYUNTAMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS

A efectos de obtener una visión global de la actuación llevada a cabo por la Corporación para la realización de las obras públicas, se señalan las circunstancias coincidentes en las tres vías de ejecución:

1. La adjudicación de los contratos tramitados por el Ayuntamiento y por la Sociedad municipal AUMSA se ha efectuado básicamente por procedimientos licitatorios de concurso, resultando conceptualmente idénticos algunos de los criterios establecidos en ambos casos para la valoración de las ofertas, pudiendo destacarse en relación con ellos las siguientes particularidades:
 - a) Se desvirtúa el criterio de baja económica de las ofertas, al aplicarse mayor puntuación a aquéllas que se encuentren más próximas a la media aritmética de las presentadas, con el resultado de valorarse más favorablemente ofertas menos ventajosas económicamente que otras propuestas.
 - b) Las matizaciones con que se establece el criterio de calidad, al concretarse que debe referirse a obras realizadas en la ciudad de Valencia, implican una vulneración de los principios de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, sin que exista causa alguna que justifique desde el punto de vista técnico una valoración más favorable de la solvencia técnica de los licitadores que cuenten con un historial de este tipo de obras en dicha localidad, utilizando, además, como medio de selección el requisito de solvencia técnica que se halla implícita en la clasificación exigida.
 - c) Se valoran los planes de ejecución de las obras en la medida en que resulten *lo más ajustados a la realidad*, circunstancia que debe estar implícita en todos ellos, siendo de destacar, además, que, en relación con los supuestos de licitación a través de la Sociedad AUMSA, se establecen plazos máximos a los que deben referirse tales planes, injustificadamente inferiores o superiores, en algunos casos, a los que se fijan en los correspondientes proyectos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

2. En los expedientes analizados, promovidos por el Servicio del Ciclo Integral del Agua, únicos en los que cabe la comparación de la baja obtenida en los tres sistemas utilizados por el Ayuntamiento para la realización de las obras, se ha observado que, en términos generales, las mayores bajas se han obtenido en los contratos adjudicados a través de la Sociedad municipal AUMSA (27,8% de promedio), seguidos de los adjudicados mediante concursos tramitados por el Ayuntamiento (21,25% de promedio), mientras que en los encargados a la contrata general de "Limpieza y conservación de la red de saneamiento y explotación de estaciones", la baja obtenida es del 18%.
3. Respecto a la agilidad en la tramitación, a efectos de obtener una pronta ejecución de las obras –circunstancia aducida en algunos casos para justificar los encargos a AUMSA-, así como el cumplimiento de los plazos de ejecución previstos, debe señalarse, en relación con la tramitación de los expedientes, lo siguiente:
 - a) En los procedimientos licitatorios tramitados por el Ayuntamiento, la duración del expediente desde su inicio hasta el comienzo de las obras por el adjudicatario tiene un plazo medio aproximado de un año, habiéndose observado, fundamentalmente, retrasos injustificados entre los trámites de aprobación de los expedientes y publicación de las licitaciones, y apertura de pliegos e informe sobre las ofertas, así como en la formalización de los contratos desde la adjudicación.
 - b) En los procedimientos adjudicados por AUMSA, previa la encomienda realizada a ella por el Ayuntamiento, el plazo medio aproximado que transcurre hasta el comienzo de las obras es de 8 meses, correspondiendo dos meses a la actuación municipal, hasta que realiza el encargo, y seis meses más a la labor realizada por la Sociedad desde que se le notifica éste hasta que, adjudicado el contrato por concurso, el contratista inicia la ejecución, resultando especialmente significativa esta dilación en los casos en que la encomienda a AUMSA se fundamenta en *la urgente necesidad de realizar las obras*.
 - c) En los encargos de obras realizados por el Ayuntamiento a los adjudicatarios de contratas generales, desde la materialización formal del encargo, previa moción del Concejal Delegado del Área al que corresponda el Servicio promotor, hasta el inicio de las obras, transcurre un plazo medio



TRIBUNAL DE CUENTAS

de 2,8 meses, notoriamente inferior a los dos anteriores, circunstancia derivada de la indebida omisión del procedimiento licitatorio y de sus consecuentes trámites.

En relación con el plazo de ejecución de las obras contratadas o encargadas hay que señalar el cumplimiento o mínimo retraso del mismo en los procedimientos licitatorios tramitados por el Ayuntamiento y en los encargos realizados por éste a los adjudicatarios de contratas generales, resultando más amplio en los contratos adjudicados a través de la Sociedad AUMSA. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en mayor o menor medida en los tres casos el plazo inicialmente previsto resulta posteriormente incrementado como consecuencia de la aprobación de modificaciones y proyectos complementarios o prórrogas solicitadas por el contratista ejecutor de las obras.

4. Respecto a la repercusión económica que supone para la Corporación acudir a una u otra vía de ejecución, teniendo en cuenta además de lo señalado anteriormente en relación con las bajas, cabe destacar lo siguiente:

- a) El especial sistema de abonos y las distribuciones plurianuales de los gastos de las obras que se encomiendan -a los que se ha hecho referencia en otro subapartado de este Informe- que rige la relación entre el Ayuntamiento y la Sociedad municipal AUMSA, favorece la repercusión a ejercicios posteriores del gasto derivado de obras ejecutadas en ejercicios anteriores, circunstancia que debe ponerse en relación con el hecho de que la Sociedad municipal no reclame al Ayuntamiento intereses de demora por el retraso con que se efectúan los abonos de créditos vencidos a su favor.
- b) En los encargos realizados a las contratas generales se observa, igualmente, que no consta reclamación de intereses de demora por parte de los empresarios ejecutores de las obras, excepto en tres, no obstante el considerable retraso que se produce en el abono de las certificaciones, debiendo tenerse en cuenta en este sentido las cláusulas de *descuento por pronto pago* establecidas en los propios pliegos que rigieron la adjudicación de algunas de las mismas a efectos de la determinación de precios a aplicar y cuya justificación se funda en diversos informes municipales partiendo de un reconocimiento expreso de los retrasos en los abonos.



- c) En las ejecuciones realizadas por los adjudicatarios de procedimientos licitatorios tramitados por la Corporación, a diferencia de los dos supuestos anteriores, consta la reclamación de intereses de demora al Ayuntamiento.
5. La utilización indistinta por parte del Ayuntamiento de una u otra vía, sin acreditar los motivos que justifiquen la decisión municipal al respecto, tiene especial relevancia en los expedientes siguientes:
- a) En el expediente relativo a la Redacción del proyecto y rehabilitación del Edificio Azagador de las Monjas: Piscina municipal Patraix, el Informe del Servicio de Contratación de 22 de julio de 1998, al pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto de obras complementarias que se presenta a aprobación, indica que *se devuelve a su origen a fin de que se redacte proyecto para su tramitación por subasta o concurso, se adapten los precios a la Contrata global de Obras de Mantenimiento de edificios municipales o se justifique que se trata efectivamente de obras complementarias.*
- b) El 20 de enero de 1995, el Pleno del Ayuntamiento aprueba un proyecto para Prolongación Colector Norte y Alcantarillado de Benicalap-Ciudad Fallera, redactado por técnicos municipales, en principio con arreglo a los precios que rigen la contrata global de "Conservación de la red de saneamiento y explotación de estaciones". Sin embargo, el 6 de septiembre de ese año, el Teniente Alcalde Delegado de Medio Ambiente propone la aprobación de un desglose del proyecto en dos partes ejecutables independientemente, correspondientes a las obras de proyecto desglosado Colector Juan XXIII, cuya ejecución se encomienda al adjudicatario de la contrata global, anteriormente señalada, por la baja del 18% que rige ésta, y mediante la aplicación de los precios vigentes en ella, y a las obras de Saneamiento Integral de Benicalap, cuya contratación se encomienda a la Sociedad municipal AUMSA, resultando adjudicado a la misma empresa de la contrata global a la que se ha encargado la otra parte, pero por una baja superior, del 28,68%, ofertada por el mismo en el concurso tramitado al efecto, y con aplicación a las unidades de obra que lo comprenden de precios diferentes a los que rigen para las mismas en la contrata, sin que este desglose resulte justificado en circunstancias tan diferentes.



6. En los tres sistemas utilizados por el Ayuntamiento para la realización de las obras se observan aumentos del gasto inicialmente previsto como consecuencia de modificaciones, obras complementarias y excesos de liquidación.

6.5. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

En los tres sistemas utilizados por el Ayuntamiento para la realización de las obras se han observado las siguientes circunstancias producidas durante la ejecución de las prestaciones.

6.5.1. Encargos efectuados a la Sociedad municipal AUMSA

1. En todos los encargos analizados se ha incrementado el presupuesto de adjudicación como consecuencia de modificaciones al proyecto inicial o la aprobación de proyectos de obras complementarias, siendo de destacar lo siguiente:
 - a) La propuesta y aprobación de las modificaciones y obras complementarias se realizan por el Ayuntamiento, que, posteriormente, encomienda las gestiones necesarias para su ejecución a la Sociedad, poniendo de manifiesto –como se ha indicado en otro apartado de este Informe- la escasa intervención gestora de ésta, dentro de su carácter intermediador.
 - b) No se acredita que las modificaciones se deban a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas, de conformidad con lo establecido en el art. 102 de la LCAP y, respecto a las obras complementarias se procede a su adjudicación al mismo contratista de las obras principales, mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que se justifique la necesidad de su ejecución como consecuencia de circunstancias imprevistas y la imposibilidad de su separación técnica o económica del contrato principal o, en su caso, la estricta necesidad de las mismas para el perfeccionamiento de aquéllas, requisitos exigidos para la elección de ese procedimiento de adjudicación en el art. 141.1.d) de la LCAP.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- c) No consta la constitución o el reajuste de las garantías definitivas como consecuencia de los incrementos originados.
 - d) En el encargo relativo a las obras del proyecto de Colectores de la Avenida de la Constitución la modificación se ha ido certificando con anterioridad a su aprobación, circunstancia que se deduce de los siguientes hechos:
 - La aprobación se efectúa el 25 de julio de 1997, teniendo entre otros objetos la inclusión de una partida alzada para satisfacer los gastos de control arqueológico; sin embargo, la certificación nº 4, de 5 de mayo de 1997, correspondiente a obra ejecutada en el mes de abril, ya incorpora esa partida.
 - La comunicación de la aprobación a la Sociedad se realiza el 29 de agosto de 1997 y la notificación de la adjudicación al contratista de la obra principal el 10 de septiembre de ese año, formalizándose el contrato el 30 del mismo mes; sin embargo, con anterioridad a la notificación y formalización indicadas se expide la certificación nº 8 –que según su carátula es de fecha de 8 de septiembre-, en la que formalmente se está acreditando la ejecución de esta modificación.
 - e) La modificación de las obras correspondientes al proyecto de saneamiento integral de Benicalap se incluye en una única certificación 22 días después de la última relación valorada correspondiente a las obras principales, a pesar de haberse previsto para su ejecución un plazo de 4 meses.
2. La presunción de certeza de las certificaciones respecto a la acreditación de la obra realmente ejecutada resulta desvirtuada en algunos encargos⁵⁷, al haberse observado que en certificaciones posteriores o en la liquidación disminuyen o desaparecen unidades de obra acreditadas como ejecutadas con anterioridad, siendo de destacar las circunstancias producidas en la certificación nº 22, respecto a la 12ª, del encargo de las obras del proyecto de saneamiento integral de Benicalap, por lo siguiente:

⁵⁷ En los relativos a las obras de Colector Norte Ramal Cauce, Tramo I, Saneamiento integral de Benicalap y Colectores de la Avda. de la Constitución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) La partida "M3- Excavación en zanja o pozos hasta 3 m. de prof. por medios mecánicos....", pasa de 25 a 3 millones de ptas., y la 04001 "M3 Hormigón H-125 en protección de tuberías de alcantarillado", de 69 millones a cero ptas.
 - b) La desaparición de 17 partidas por importe conjunto de 298 millones de ptas.
 - c) La sustitución de la "P.A. de Abono Íntegro para desvío de tráfico con señalización horizontal y vertical y posterior restitución a su posición inicial" de 1 millón de ptas., por el Capítulo 8 "Desvíos de Tráfico", por importe de 88 millones de ptas., quedando, además, desvirtuado por ello el criterio de adjudicación relativo a los estudios de afecciones y reposiciones de servicios, en el que se valoraba el nivel de compromiso expreso asumido por el licitador para la realización de cruces y desvíos señalados en el proyecto, sin sobrecoste alguno para el Ayuntamiento.
3. En los encargos correspondientes a los Colectores Norte Ramal Cauce, Tramo I y Norte Ramal Cauce, Tramo II, se realizan modificaciones por vía de hecho, mediante la incorporación, en certificaciones o en las liquidaciones, de partidas no previstas en el presupuesto del proyecto a ejecutar, quedando compensado el incremento correspondiente con la no ejecución o la realización por menor cantidad de la prevista en aquél de partidas proyectadas, alcanzando el importe de tales modificaciones el 22,10% y 29%, respectivamente, de los presupuestos adjudicados.
4. En el encargo relativo al proyecto de colectores de la Avenida de la Constitución se certifican por diversos conceptos partidas alzadas a justificar, sin que conste efectuada la correspondiente justificación posterior.

6.5.2. Obras realizadas mediante encargos efectuados a las contratas globales vigentes en el ejercicio

En los encargos para la ejecución de obras efectuados con cargo a la contrata global de "Limpieza y conservación de la red de saneamiento y explotación de las estaciones" se ha observado lo siguiente:



1. En las obras relativas al proyecto desglosado Colector Juan XXIII se certifican las partidas del proyecto redactado por el propio Ayuntamiento aplicando precios diferentes a los establecidos en la contrata global sobre la que se efectúa el encargo, siendo a partir de la certificación nº 12, en la que comienza a certificarse la ejecución del proyecto modificado, en la que se corrige dicha circunstancia. Asimismo, no se justifica el carácter de la citada modificación conforme a lo dispuesto en el art. 146 de la LCAP y que en la acreditación de su ejecución se producen disminuciones y desapariciones de partidas en las certificaciones posteriores o en la liquidación respecto a las incluidas anteriormente⁵⁸.
2. En las Obras de infraestructura correctiva y mejoras red de saneamiento desaparecen en la última certificación expedida y en la liquidación partidas anteriormente certificadas y disminuyen las unidades de obra acreditadas como ejecutadas de una certificación a otra.

En los encargos efectuados con cargo a la contrata global de **"Mantenimiento de edificios e instalaciones municipales"** es de destacar lo siguiente:

1. En el relativo a la Remodelación de las instalaciones eléctricas del Parque Central de Bomberos se certifica a origen exactamente el importe presupuestado; sin embargo, el acta de recepción acredita que se han introducido *modificaciones acordadas con posterioridad por la Dirección Facultativa*, que se refieren, según señala el Ayuntamiento en alegaciones, a variaciones de detalle de trazado, posición, soportación, etc., que no comportan modificación de unidades de obra o medición⁵⁹.
2. El encargo correspondiente a la Rehabilitación de Local para Junta Municipal de Patraix se liquida por un importe de ejecución casi exacto al previsto en el presupuesto; sin embargo, se realiza una modificación de hecho por la variación de algunos capítulos, destacando particularmente los números 3, 4 y 11, que resultan incrementados en un 263%, 249% y 119%,

⁵⁸ En relación con el contenido de las alegaciones hay que precisar que la certificación debe responder a una realidad material y verdadera de la obra ejecutada.

⁵⁹ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

respectivamente⁶⁰. Asimismo, se aprueba un proyecto complementario que conlleva un incremento del 50% sobre el presupuesto inicial, liquidándose como en éste casi exactamente por el importe aprobado, produciéndose, sin embargo, variaciones en algunos capítulos, con incrementos de hasta un 61% y disminuciones de hasta un 46%.

3. En el encargo para la realización de las obras de reforma e instalaciones de seguridad de la Casas Consistoriales es de señalar que del análisis de los capítulos de la liquidación se desprende que tan sólo se han ejecutado en su totalidad los tres primeros -con un exceso de 5,6 millones de ptas. sobre lo previsto en el presupuesto- quedando pendiente de ejecución más del 70% de los capítulos 4º y 5º, el 59% del 6º y el 48% del 7º, dándose la circunstancia de que, si bien el exceso de medición recogido en aquélla es de un 6% sobre el presupuesto, las variaciones en todos los capítulos ejecutados exceden del 10% fijado en la cláusula 62 del PCAG, lo que resulta relevante si se tiene en cuenta que el acta de recepción de las obras indica que ha existido una modificación de hecho que no ha sido debidamente aprobada por el órgano de contratación.
4. El encargo relativo al Refuerzo de forjados para la reforma en Dependencias de la Casa Consistorial se efectúa por vía de emergencia sin motivarse debidamente que concurren las circunstancias para ello, máxime cuando la única justificación que se señala en el informe técnico es que *la situación de los forjados supone una situación de grave peligro para llevar a cabo las obras de reforma* (de las dependencias de la Casa Consistorial) *con las garantías definitivas de estabilidad estructural y adecuación a la normativa reglamentaria vigente*, siendo de destacar que las citadas obras se han encargado con anterioridad al mismo contratista. Además, el importe se cuantifica en la liquidación en 60 millones de ptas., demorándose la aprobación del gasto en más de un año desde la expedición de aquélla hasta que se procede al reconocimiento extrajudicial de este crédito.

En relación con los encargos realizados con cargo a la contrata global de **"Conservación y mantenimiento del alumbrado público"** es de destacar

⁶⁰ Según las alegaciones, estas variaciones representan, en relación con las previsiones del proyecto y su presupuesto general, unos porcentajes del 1,45, 0,92 y 1,12, respectivamente.



fundamentalmente la falta de fijación de un plazo para la ejecución de las obras, las contradicciones detectadas entre el pliego que rigió la adjudicación de la contrata y los particulares para cada encargo de obra en relación con la admisibilidad o no de la revisión de precios y el porcentaje a sufragar por el contratista en concepto de ensayos y pruebas de control, la inobservancia del condicionante establecido para la mayoría de los encargos de no realizar los mismos hasta la firma de las operaciones de crédito que han de financiarlos, la aplicación a los encargos de obras derivados de la contrata de la "Zona Norte" de la baja obtenida en la contrata de la "Zona Sur" que es mayor (aceptada expresamente por el contratista) y la discrepancia, en algunos casos, de los precios fijados en las certificaciones respecto a los señalados en los pliegos.

En los encargos analizados en relación con la contrata global relativa a la **"Conservación de los jardines de la Ciudad"** se ha observado, en particular, el incremento del presupuesto inicial mediante la aprobación posterior de proyectos complementarios, adjudicados directamente al mismo contratista de las obras principales (adjudicatario previo de la contrata global en la que se funda el encargo) por procedimiento negociado sin publicidad, sin que se acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos al respecto por el art. 141.1.d) de la LCAP y la confusión entre los conceptos de liquidación y modificación, al referirse en relación con la primera al art. 146 de la LCAP para indicar que los excesos y defectos de obra no deben superar el 20%.

En el encargo para la construcción de 2.520 nichos en el Cementerio General, efectuado con cargo a la contrata global de **"Obras y construcción de unidades de enterramiento en los cementerios"**, se ha observado la no expedición mensual de las certificaciones acreditativas de la obra ejecutada, la demora injustificada en la elaboración y aprobación de la certificación de liquidación, y la realización incorrecta de ésta al incluir la totalidad de los capítulos del presupuesto que se han ido certificando, junto a un capítulo nuevo, relativo a obras imprevistas ejecutadas, que, resumiendo los excesos y defectos de obra, supone la disminución de partidas previamente certificadas y recogidas en aquéllos.

En tres de los encargos realizados⁶¹ a cuenta de la contrata global de las obras de **"Reparación, renovación y mantenimiento de las calles y caminos de la ciudad y**

⁶¹ Obras de urbanización de diversas calles en el Barrio de Tormos, pavimentación de diversas calles en Benimamet y acondicionamiento de aceras en el paseo de la Alameda.



obras de urbanización", los importes de las liquidaciones coinciden con lo presupuestado inicialmente; sin embargo, existen compensaciones entre las unidades previstas y no ejecutadas y las realizadas y no previstas, destacando, en particular, en relación con el primero, que dicha compensación alcanza el 25% del importe del proyecto.

En los dos encargos realizados a través de la contrata de "Limpieza de terrenos y solares, así como el vallado de éstos últimos", las relaciones valoradas de las certificaciones emitidas contenían unos precios distintos de los establecidos en aquélla, lo que motivó que el 31 de marzo de 1998 el Jefe del Servicio emitiera un informe indicando que *se había advertido la existencia de determinados errores materiales en la valoración de algunos de los trabajos*, procediendo a calcular las cantidades correctas, con un saldo favorable al Ayuntamiento que se compensa mediante su deducción en una próxima certificación. Respecto a esta actuación debe señalarse que en ambos encargos no sólo se corrigieron los precios respecto a las certificaciones anteriores, sino que se aumentaron varias de las unidades ejecutadas y se introdujeron otras nuevas, sin que se justifiquen dichos incrementos, sobre todo si se tiene en cuenta que los informes del Inspector coordinador de los solares, señalando que los servicios se habían realizado correctamente, eran de 3 de septiembre y 26 de diciembre de 1996, respectivamente⁶².

Además de lo anterior, se han realizado obras a cuenta de la mejora ofrecida por el adjudicatario del servicio de "Conservación e instalación de sistemas para control de tráfico", sin coste alguno para el Ayuntamiento, siendo de destacar que entre ellas se incluyen seguimientos arqueológicos, que no guardan relación con el objeto de la contrata.

⁶² Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



6.5.3. Obras realizadas por los adjudicatarios de procedimientos licitatorios

1. Cuatro contratos⁶³ han sido incrementados respecto al presupuesto de adjudicación en virtud de proyectos de obras complementarias, en relación con los cuales cabe señalar las siguientes particularidades:
 - a) En todos los casos se procede a la adjudicación de tales obras al contratista de las principales en virtud de procedimiento negociado sin publicidad⁶⁴.
 - b) El objeto de estos proyectos, al menos, parcialmente, se refiere a la subsanación de los deterioros producidos como consecuencia de la ejecución de las obras principales –reparación o reposición de la pavimentación o asfaltado, reposición o ampliación de la señalización semafórica, etc.- resultando relevante los distintos criterios municipales en cuanto al carácter y viabilidad de estas obras, ya que los proyectos de obras complementarias correspondientes a los contratos de Alcantarillado de Borboto y Alcantarillado de Casas de Bárcena, relativos a la reparación de pavimentación y calzada, se tramitan sin cuestionar su carácter como tal tipo de obras, mientras que el proyecto de obras complementarias del Alcantarillado de Poble Nou, cuyo objeto parcialmente se refiere también a la reparación de asfaltado, resulta archivado previos informes negativos emitidos por la Oficina Económico-Financiera y el Servicio Fiscal del Gasto, por no considerarlas de este modo, indicando el primero de ellos que se trata de un proyecto ordinario de reparación de calzadas, que se debe tramitar independientemente y con cargo a otras partidas presupuestarias.
2. En algunos casos⁶⁵, el importe correspondiente al estudio de seguridad e higiene se certifica totalizado como partida ordinaria oalzada sin justificar, sin el correspondiente desglose en capítulos y unidades que lo constituyen.
3. En las obras de Alcantarillado de Borboto y Alcantarillado de San Isidro, fase II se certifican partidas alzadas a justificar por conceptos relativos a

⁶³ Alcantarillados de Borboto, Casas de Bárcena, Poble Nou y San Isidro fase II.

⁶⁴ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*

⁶⁵ En las obras de Alcantarillado de Borboto y Poble Nou.



reposiciones de conducciones de agua potable, línea eléctrica subterránea, desvíos de servicios existentes o imprevistos de obra, sin que conste la medición de las mismas, de conformidad con lo señalado en la cláusula 52 del PCAG.

6.6. PROYECTO DE EJECUCIÓN DE LA REHABILITACIÓN DEL PALACIO DE CERVELLÓ PARA ARCHIVO HISTÓRICO MUNICIPAL

En el análisis de este expediente se ha observado lo siguiente:

1. El proyecto se redacta y aprueba en 1990, por un importe de 630 millones de ptas., para la realización de determinadas actuaciones encaminadas a destinar el edificio al uso público previsto, sin que en su Memoria se aluda de forma expresa y justificada, como exige el art. 64 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, a la posibilidad de una ejecución independiente de estas actuaciones ni se diferencie en su presupuesto las unidades de obra correspondientes a cada una de aquéllas⁶⁶.
2. Desde la fecha anterior y sin que se acrediten por el Ayuntamiento impedimentos para acometer la ejecución de las obras proyectadas, transcurren 6 años en los que se efectuaron demoliciones necesarias por condiciones de seguridad, reparaciones y apuntalamientos, hasta que el 10 de octubre de 1996 el Jefe del Servicio de Proyectos Singulares informó a la Corporación que, tras la inspección al Palacio, había observado que *las medidas precautorias tomadas en su día no las creía suficientes para asegurar la total estabilidad de las estructuras correspondientes a la zona de la edificación más antigua que queda en pie con fachada recayente en la Plaza de Tetuán, de modo que para evitar el deterioro que pudiera ocasionar daños a personas o cosas estimó que existía una imperiosa urgencia para acometer*

⁶⁶ La citada Memoria se limita a plantear la actuación proyectada *como una operación de rehabilitación de las zonas anteriormente descritas (de aquellas estructuras y demás partes del edificio que se mantuvieron tras las previas actuaciones de demolición para la consolidación del mismo) asociadas a la fachada principal y patio del edificio; y otra de nueva planta, recayente a la reconstruida fachada posterior y al patio interior de manzana.*



sin más dilación las obras de consolidación, culminándose en un plazo de 7 días la tramitación del expediente de obras, las cuales se consideran integrantes de una hipotética "1ª fase" del proyecto de 1990, que se presupuesta de forma alzada en 400 millones de ptas.⁶⁷, sin redacción previa de un proyecto específico que delimite la concreta ejecución a realizar en la misma, de conformidad con lo establecido en el art. 59 del RGCE, solicitándose a las empresas que concurren al procedimiento negociado, previa delimitación de la zona de actuación, que presenten un proyecto que comprenda las unidades de obra y su valoración⁶⁸.

3. En julio de 1998, sin concluir las obras de la "1ª fase", afectadas además por incidencias modificativas y de ampliación de plazo, se inician los trámites para contratar una asistencia técnica para la redacción de un proyecto independiente para la "2ª fase", en virtud del cual se establece un presupuesto para ésta de 800 millones de ptas. (según consta en el convenio de Colaboración de 7 de abril de 1999 entre el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Valencia para su financiación), sin que a la fecha de terminación de esta fiscalización -finales de octubre de 1999- conste totalmente ejecutada.
4. En la tramitación del expediente para la ejecución de las obras constitutivas de la 1ª fase iniciada en 1996 se ha observado lo siguiente:
 - a) No consta motivada la conveniencia del fraccionamiento del proyecto global, limitándose el informe técnico municipal a fundamentar la posibilidad del mismo mediante una interpretación de la finalidad prevista en aquél, considerando que las dos actuaciones a las que se refiere en su Memoria se pueden diferenciar en atención a los usos que van a satisfacer los resultados de cada una de ellas, sin acreditarse la viabilidad de su utilización independiente, la cual quedaría, además, desvirtuada posteriormente durante la ejecución, al justificarse la tramitación de unas

⁶⁷ Según la documentación entregada por el Ayuntamiento, esta cantidad responde a un tanteo previo del coste de las partidas relativas a esta fase, *"que se reveló bastante ajustado, obteniéndose ofertas de 383, 397 y 398 millones de ptas."*

⁶⁸ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



TRIBUNAL DE CUENTAS

obras complementarias de la 1ª fase para completar ésta, si bien necesitan de la 2ª fase para su adecuada utilización.

- b) Se fija injustificadamente como tipo de licitación un importe alzado de 400 millones de ptas., no obstante estar indeterminado el objeto a ejecutar en esta "1ª actuación", ya que ni el proyecto global de 1990 especifica las unidades de obra correspondientes a cada una de las actuaciones previstas, ni se ha redactado un proyecto parcial en el que se detallen las unidades comprensivas de esta fase y su importe. Esta circunstancia deriva en el hecho de que el objeto de este expediente quede constituido, a posteriori, por las obras e importes ofertados por el empresario que resulta adjudicatario, previa la subjetiva redistribución que éste efectúa de las unidades recogidas en el proyecto de 1990, con la única pauta establecida por el Ayuntamiento de no exceder del límite cuantitativo de 400 millones de ptas.
- c) Se eluden indebidamente los requisitos de publicidad y concurrencia, al acudirse para la adjudicación del contrato al procedimiento negociado sin publicidad, aludiéndose de forma injustificada a la *imperiosa urgencia* prevista en el art. 141.c) de la LCAP, por los siguientes motivos:
- El posible riesgo que hubiera podido suponer la situación del edificio no obedece a circunstancias imprevistas para el Ayuntamiento, sino a su negligencia por la inactividad manifestada durante 6 años para contratar la ejecución de unas obras ya proyectadas en 1990 y respecto a las cuales, con carácter previo a su proyección, se efectuaron una serie de *medidas urgentes* consistentes en la demolición de aquellas partes del edificio que se encontraban en ruina, ante la situación de riesgo existente manifestada en la vía pública con desprendimientos de fachada, por lo que la posibilidad de que se produjeran nuevos deterioros en el edificio como consecuencia de la tardanza en acometer actuaciones sobre el mismo debería haberla previsto el Ayuntamiento.
 - Las actuaciones adjudicadas en virtud de esta *imperiosa urgencia* no se refieren exclusivamente a las que resultan imprescindibles para evitar riesgos humanos ante la situación del edificio, sino a todas aquéllas de rehabilitación y consolidación que posibilitan su uso como Archivo



histórico, previéndose un plazo de ejecución de 18 meses, por lo que quedan desvirtuadas la rapidez e inmediatez propias de aquel concepto.

La utilización indebida de este procedimiento de adjudicación, unida al hecho de que dos de las ofertas presentadas propongan un plazo de ejecución superior, en dos y cuatro meses, al previsto en el pliego de condiciones y que la oferta del empresario que resulta adjudicatario no haga referencia al respecto, por lo que se presupone acepta el fijado en dicho pliego y, sin embargo, posteriormente en el documento de formalización del contrato se establezca un plazo de ejecución de 16 meses frente a los 18 previstos en aquél –*indicándose que éste fue una de las razones para la adjudicación*–, hacen presumir una predeterminación del adjudicatario.

- d) Iniciado el expediente para la adjudicación de las obras, presentadas las ofertas por los empresarios invitados al procedimiento negociado e informadas las mismas con propuesta de adjudicación, el Ayuntamiento, a fin de eludir los requisitos preceptivos de la contratación administrativa, vuelve a utilizar indebidamente supuestos legales previstos con otra finalidad, al acogerse injustificadamente a lo establecido en el art. 73 de la LCAP para acordar la tramitación de emergencia y la ejecución inmediata de las obras por parte del empresario propuesto, y evitar con ello el obstáculo que supone la imposibilidad de acreditar la disponibilidad de las aportaciones de distinta procedencia –en este caso constituidas por la subvención de la Diputación Provincial de Valencia–, acreditación que se configura, con la única excepción de los supuestos de emergencia a los que se refiere el citado artículo, requisito preceptivo para la tramitación de todo expediente contractual en el art. 70.2 de la LCAP, y que así pone de manifiesto el informe de fiscalización previa limitada.

5. En la ejecución de las obras de esta 1ª fase se ha observado lo siguiente⁶⁹:

- a) Faltando dos meses para finalizar el plazo concedido para la ejecución de las obras se aprueba *una modificación técnica a cero ptas.*, sin que se justifique la procedencia de la misma en virtud de necesidades nuevas o

⁶⁹ Apartado modificado como consecuencia de las alegaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

causas imprevistas, limitándose el informe técnico municipal a indicar que se configura para una mera compensación de partidas, la cual se logra, sin embargo, mediante disminuciones y desapariciones, en un importe considerable, de partidas anteriormente certificadas. Así, en la certificación nº 20, a partir de la cual se empieza a acreditar aquélla, se observa en relación con la inmediata anterior la desaparición de partidas por importe de 5,2 millones de ptas. y la disminución de otras por importe de 21,4 millones de ptas.

b) Simultáneamente a la modificación indicada anteriormente se incoa la tramitación de un denominado *proyecto de obras complementarias*, por importe de 76,7 millones de ptas., calificado como tal por la Oficina de Supervisión de Proyectos en su informe de 18 de septiembre de 1998, si bien su naturaleza es de una nueva modificación –y así se considera en la propuesta de aprobación y en la aprobación misma- al tener por objeto la variación de los capítulos de instalaciones, tanto de electricidad como de acondicionamiento de aire y climatización, cuyas partidas –previstas en el proyecto de 1990 e incluidas en el ofertado por el adjudicatario que constituye el objeto de ejecución- fueron suprimidas o disminuidas por la modificación técnica anteriormente citada. En relación con este proyecto es de destacar lo siguiente:

- No se acredita su procedencia como consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas surgidas en la ejecución, sino que deriva de las variaciones producidas por la modificación técnica anteriormente señalada a la que complementa como un todo conjunto, y así se pone de manifiesto en la declaración de obra completa formulada el 14 de septiembre de 1998, por lo que resulta injustificada la planificación y tramitación independiente de ambas modificaciones.
- Las obras constitutivas de este proyecto se certifican de una sola vez en la denominada certificación-liquidación, generando incertidumbre sobre ésta en relación con la ejecución de aquéllas, tanto desde un punto de vista material como temporal, por los siguientes motivos:
 - Entre esta certificación y la última expedida con carácter ordinario median sólo 15 días, por lo que se deduce que éste es el plazo utilizado para la ejecución de las *obras complementarias*, lo que



cobra relevancia al relacionarlo, por un parte, con lo señalado en el informe de supervisión que indica que en este proyecto no consta plazo de ejecución porque *al corresponder al mismo adjudicatario no es necesario*, sin que resulte justificada la relación entre una y otra circunstancia y, por otra parte, con que tal informe y la certificación-liquidación se emiten una vez concluido el plazo de ejecución prorrogado –y por tanto la realización de las citadas obras se efectúa extemporáneamente-, no obstante haberse incoado su tramitación con anterioridad y ser precisamente esta incoación lo alegado por el adjudicatario para solicitar la ampliación de plazo.

- El contenido de la certificación-liquidación está configurado conjuntamente por unidades de obras certificadas anteriormente, aunque suprimiendo varias de ellas por un importe total de 23,1 millones de ptas., unidades constitutivas de este *proyecto complementario*, unidades nuevas no previstas ni certificadas con anterioridad y excesos de medición que alcanzan el 8,50% del importe total, calculándose estas últimas, para su reconocimiento a favor del contratista, mediante la deducción, sobre el importe total de la certificación, de la cantidad correspondiente al importe inicialmente adjudicado y de la prevista para el presupuesto del *proyecto complementario*, generando todo ello la incertidumbre de que lo así certificado corresponda a los conceptos indicados o por el contrario encubra modificaciones y compensaciones de partidas para paliar la incorrecta proyección efectuada sobre la que aún no ha recaído aprobación.

- c) Las dos prórrogas solicitadas por el contratista se conceden conjuntamente en un solo acto y tres meses después de haber finalizado el plazo de ejecución inicialmente establecido, dando lugar a una ampliación tácita y automática del mismo en 6 meses, sin justificarse su conveniencia, máxime cuando la solicitud de la segunda prórroga se fundaba en la tramitación del proyecto complementario respecto al que el informe de supervisión declaraba, injustificadamente, la innecesariedad de fijarle un plazo de ejecución por corresponder ésta al mismo contratista, lo que pone de manifiesto la contradicción municipal en relación con ambas cuestiones.



6.7. REDACCIÓN DEL PROYECTO Y REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO AZAGADOR DE LAS MONJAS: PISCINA MUNICIPAL PATRAIX

En el análisis de este expediente se ha observado lo siguiente:

1. A principios de 1995 el Ayuntamiento inicia la tramitación de un expediente contractual de servicios -y con esta calificación ha sido incluido en la relación de contratos facilitada al Tribunal- estableciendo criterios propios de este tipo de contratos para *la adjudicación del servicio para la realización del proyecto y ejecución posterior de las obras de rehabilitación del edificio municipal y construcción de piscinas e instalaciones deportivas en solar anexo*, sin existencia de consignación presupuestaria suficiente para la cobertura del gasto -no obstante la distribución de su financiación en las anualidades de 1995, 1996 y 1997 prevista en el pliego de condiciones redactado al efecto-, razón por la cual la tramitación de dicho expediente se paralizó.
2. Un año después -enero de 1996- por Decreto de Alcaldía se acuerda la reanudación del expediente, al existir presupuestada para este ejercicio la cantidad de 94 millones de ptas., llevándose a cabo la tramitación y adjudicación, en las que se observa lo siguiente:
 - a) El pliego de condiciones que rige la contratación, además de mantener la calificación como contrato de servicios, contiene una serie de ambigüedades y contradicciones -algunas de las cuales se ponen de manifiesto por la Oficina Económico-Financiera- que generan indeterminación en las cuestiones esenciales para fijar las condiciones de la contratación. Así:
 - El objeto del contrato resulta parcialmente indeterminado, pues se refiere a la adjudicación del servicio para la realización del proyecto y ejecución posterior de las obras de rehabilitación del edificio municipal y construcción de piscinas e instalaciones deportivas en solar anexo, limitándose, sin embargo, la documentación anexa al pliego a especificar que el proyecto se plantea como una actuación tendente a conseguir un equipamiento deportivo de barrio de nueva planta y rehabilitación de edificación industrial protegida, sin concretarse el tipo y número de instalaciones a ejecutar.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Además, establece que la cantidad de 600 millones *actuará como importe de licitación para la redacción del proyecto*, sin especificar la parte del mismo que corresponde a honorarios por trabajos facultativos de redacción.
 - Respecto a los criterios de adjudicación, el relativo al grado de cumplimiento de los contratos celebrados en particular con el Ayuntamiento de Valencia y en general con la Administración, resulta discriminatorio para aquellos licitadores que anteriormente no hubieran suscrito contratos con este Ayuntamiento, y el referente a otros aspectos a considerar por el técnico municipal como cualquier mejora con ventaja para el Ayuntamiento y los intereses públicos, dada su ambigüedad, favorece la discrecionalidad en la valoración de las ofertas que se presenten al concurso.
- b) No obstante lo señalado en el apartado anterior, el Pleno aprueba el pliego, el expediente y el gasto, al que declara plurianual, condicionando la aprobación a la firma de la operación de crédito prevista para obtener la cantidad imputada a 1996.
- c) Se procede a la selección del adjudicatario sin que conste debidamente fundamentada en aplicación de los criterios del concurso por los siguientes motivos:
- En relación con el criterio económico, cinco de las siete ofertas presentadas resultan económicamente más ventajosas que la de aquél.
 - En cuanto al criterio de reducción del plazo de ejecución establecido en el pliego -24 meses-, en la oferta del adjudicatario no consta ninguna propuesta al respecto, circunstancia que se corrobora por el hecho de que se formalice el contrato por el mismo plazo previsto en aquél.
 - En virtud de lo anterior, para la selección de la oferta del adjudicatario sólo cabe que la misma haya obtenido la mayor puntuación en los cuatro criterios restantes, esto es, en relación con los medios con que cuenta la empresa, el grado de cumplimiento de los contratos celebrados en particular con el Ayuntamiento de Valencia y en general con la Administración, la calidad del proyecto básico y otros aspectos a



considerar por el técnico municipal como cualquier mejora con ventaja para el Ayuntamiento y los intereses públicos, siendo de destacar, no obstante, que la importancia atribuida, en su caso, a estos dos últimos criterios queda desvirtuada, posteriormente, al asumir el Ayuntamiento la redacción del proyecto definitivo de ejecución, por considerarse esta medida más conveniente para los intereses municipales.

3. Transcurridos dos meses desde la adjudicación del contrato y sólo 21 días desde su formalización, en virtud de circunstancias⁷⁰ que podían haberse considerado anteriormente, mediante acta firmada por los representantes del adjudicatario y del Ayuntamiento éste asume íntegramente la redacción del proyecto de ejecución en beneficio de los intereses municipales, derivándose de esta medida que *al convertirse en un proyecto municipal ... está exento de los honorarios correspondientes al Arquitecto autor del proyecto, por lo que este importe pasa a incrementar la cuantía de la inversión, permaneciendo inalterable la cantidad total adjudicada*. Este hecho supone una novación del contrato por alterar sustancialmente el objeto y las condiciones de su ejecución, provocando contradicciones en la actuación municipal, por las siguientes causas:
 - a) La reconversión del contrato de redacción de proyecto y ejecución de obras exclusivamente en un contrato de obras da lugar, de hecho, a la paradoja de que éste se haya adjudicado con anterioridad a la aprobación del proyecto a ejecutar, originando que el inicio de aquél quede necesariamente en suspenso hasta que se produzca ésta.
 - b) El proyecto redactado por el técnico municipal, atendiendo a la concreción de las obras a realizar, establece importantes variaciones en la clasificación exigida en su día a los licitadores –se introducen nuevos grupos, subgrupos y categorías y se eliminan otros-, sin que la misma pueda adquirir virtualidad al estar ya adjudicado el contrato.

⁷⁰ Derivadas de las necesidades planteadas por los representantes de los vecinos del barrio de Patraix en reunión con la Delegación de Deportes sobre agilización de la obra y elevar al máximo la inversión, y visto el contenido del art. 9 del pliego de condiciones del que se deduce la intervención decisiva del Director técnico municipal en la redacción del proyecto de ejecución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- c) Se establece en el citado proyecto un plazo de ejecución de las obras de 16 meses, lo que supone una considerable reducción respecto al contratado⁷¹, siendo dicha circunstancia relevante si se tiene en cuenta que la oferta de reducción de plazo era uno de los criterios previstos para la selección del adjudicatario, lo que a su vez deja en entredicho la planificación estimativa de ejecución de las obras propuesta en su proyecto básico.
- d) El importe del presupuesto del proyecto municipal coincide exactamente con el de adjudicación, hecho que adquiere relevancia en dos sentidos:
- Incluye honorarios por redacción del proyecto básico y honorarios de aparejador por importe conjunto de 21,1 millones de ptas., sin que resulte justificada su procedencia, dado que el contrato adjudicado abarcaba las actuaciones de redacción del proyecto definitivo de ejecución y la realización de las obras proyectadas, siendo la redacción y presentación del proyecto básico una condición obligatoria para poder licitar, y las características del mismo –calidad, planning, presupuesto estimativo de ejecución de las obras, etc.- circunstancias a valorar para la selección del adjudicatario, debiendo interpretarse, en aras del principio de no discriminación entre los licitadores, como un gasto asumido por los mismos desde el momento en que se presentan al procedimiento licitatorio, máxime cuando en el pliego que ha de regir éste no se hace referencia específica al abono de dicho gasto al adjudicatario de forma independiente al que resulte de la redacción del proyecto definitivo, que además, como se ha indicado, no se efectúa por aquél.
 - El hecho de la asunción por el Ayuntamiento de la redacción del proyecto de ejecución en aras de los intereses municipales, a efectos, entre otros motivos, de aplicar la total cantidad ofertada a la inversión que implican las obras, unido a la coincidencia de importes señalada, se interpreta por éste en el sentido de que la adjudicación efectuada en su día se realizó a favor de una oferta carente de baja económica –lo que a posteriori supone dejar sin aplicación el criterio económico del concurso– con el

⁷¹ El contrato se formaliza por 24 meses.



TRIBUNAL DE CUENTAS

resultado de que las sucesivas adjudicaciones a favor del mismo contratista de los proyectos modificado y de obras complementarias se llevan a cabo por el importe íntegro de los correspondientes presupuestos.

La anómala novación del contrato y las adjudicaciones sucesivas al mismo contratista de los denominados proyectos modificado y de obras complementarias, derivados de una falta de planificación concreta de las obras a ejecutar, hubieran aconsejado la resolución de aquél para proceder a una ejecución más acorde con el interés público, así como con el principio de transparencia que debe regir toda actuación administrativa.

4. Respecto a la planificación temporal de la ejecución de estas obras cabe reseñar las siguientes particularidades:

- a) Inicialmente se establece un plazo de ejecución estimativo de 24 meses (ya que su concreción se fijará una vez redactado el proyecto definitivo de ejecución) formalizándose el contrato por este plazo, como se ha indicado anteriormente.
- b) Posteriormente, el proyecto municipal de ejecución establece un plazo de 16 meses para la realización de aquéllas, lo que, atendiendo a la fecha de comprobación del replanteo, supone que las mismas debían finalizar el 11 de junio de 1998. Sin embargo, a menos de un mes de cumplirse esta fecha –el 28 de mayo de 1998– el contratista solicita la concesión de una prórroga por un plazo de 2 meses, aludiendo, entre otras circunstancias, *a los cambios de usos y nuevas necesidades producidos durante la ejecución a propuesta de las asociaciones de vecinos* así como el hecho de tener conocimiento *de la redacción de un proyecto modificado y/o de obras complementarias, en los que se dará solución a los problemas que impiden la finalización de las obras*, los cuales no se especifican en su solicitud.
- c) El 24 de junio de 1998 se acuerda, injustificadamente, la concesión de una prórroga hasta el 30 de septiembre de 1998, esto es, con un incremento de más de un mes al solicitado por el propio contratista, atendiendo a *la dilación de la ejecución derivada del aumento de la superficie destinada al cuerpo de piscinas, como consecuencia de la regularización del solar*, así



como a la reciente finalización de la expropiación y subsiguiente autorización para actuar en los terrenos necesarios para la inclusión de una biblioteca popular que completará la instalación –hechos que constituyen el objeto del proyecto complementario al que se hará referencia posteriormente- de lo que se desprende la contradicción de las causas aludidas por el contratista y el Ayuntamiento para fundamentar la dilación de la ejecución producidas hasta la fecha y la utilización, para otorgar la prórroga y señalar el plazo de terminación de las obras, del tiempo previsible de ejecución de un proyecto complementario que, sin embargo, consta redactado con posterioridad al propio acuerdo de concesión⁷².

- d) El 18 de septiembre de 1998, a pocos días de finalizar el plazo prorrogado de ejecución de las obras, en contradicción con lo señalado anteriormente, el Ayuntamiento aprueba el proyecto de obras complementarias⁷³ por 33,3 millones de ptas., con un plazo de ejecución de 2 meses, formalizándose el mismo en el mes de noviembre de ese año.
- e) En octubre de 1998 se redacta un proyecto modificado, que supone un incremento de 110,4 millones de ptas. sobre el inicial, respecto a cuyo plazo de ejecución se observan las siguientes contradicciones:
 - De la Memoria de este proyecto y de la Moción del Concejal Delegado de Deportes para su aprobación se deduce que las unidades de obra comprendidas en el mismo ya están ejecutadas al tiempo de su redacción.
 - El Informe del Jefe del Servicio de Proyectos Singulares señala un plazo de ejecución de las obras comprendidas en este proyecto de 2 meses, y el Informe de Supervisión establece que el plazo de las obras, según el plan adjunto al proyecto, es de 3 meses, lo que implica un plazo de duración de 19 meses⁷⁴, omitiendo en este cómputo circunstancias

⁷² Redactado en julio de ese año.

⁷³ El objeto de éste, según su Memoria, es instalar una biblioteca popular como complemento de la instalación deportiva en ejecución.

⁷⁴ Se tiene en cuenta solamente el plazo del proyecto principal –16 meses- y el de este modificado –3 meses-.



TRIBUNAL DE CUENTAS

producidas con anterioridad (la concesión de prórroga de 3 meses y el plazo concedido para la ejecución de las obras complementarias).

- A finales de diciembre de 1998 se aprueba este proyecto, encomendándose su ejecución al contratista de la obra principal, que se formaliza en el mes de febrero de 1999, sin que en ninguno de estos actos se mencione el plazo de ejecución que comprende.

5. La ejecución de las obras resulta afectada, además de por las circunstancias temporales señaladas, por lo siguiente:

- a) En marzo y mayo de 1998⁷⁵ se presentan dos actas de precios contradictorios, que se aprueban casi simultáneamente a la concesión de prórroga, de lo que se deduce que, dadas las argumentaciones que en relación con esa última efectúan tanto el contratista como el Ayuntamiento, los citados precios se refieren a unidades de obra no previstas en el proyecto de ejecución.
- b) Se propone y acuerda la adjudicación del proyecto de obras complementarias al mismo contratista de la obra principal en virtud de lo dispuesto en el art. 141.d) de la LCAP. Sin embargo, no se aprecia la concurrencia de los requisitos establecidos en el citado precepto, cuya especificidad pretende que se acuda al procedimiento negociado sin publicidad con carácter eminentemente restrictivo, por lo siguiente:
 - No se justifica la necesidad de su ejecución como consecuencia de circunstancias imprevistas, pues, conforme señala su Memoria: *en el transcurso de la ejecución de las obras ... se ha planteado la posibilidad de completar las instalaciones con actividades culturales, aunando los criterios de la Delegación de Deportes que plantea como objetivo la convivencia de las actividades deportivas y culturales en los nuevos equipamientos y del área de Cultura con la implantación de bibliotecas en los barrios*, de lo que se deduce a lo sumo la oportunidad de ejecutar

⁷⁵ 3 meses y menos de un mes, respectivamente, de cumplirse el plazo inicialmente previsto en el proyecto municipal para la finalización de las obras.



TRIBUNAL DE CUENTAS

esta obra, pero en ningún caso su estricta necesidad para el perfeccionamiento de las principales.

- Respecto a que dichas obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal sin causar inconvenientes mayores a la Administración, el Jefe de Servicio de Proyectos Singulares se limita a justificar la adjudicación al mismo contratista, dado que la coincidencia en el lugar de ambas actuaciones lleva a que la separación de la ejecución de dichas obras no sea aconsejable. No obstante, hay que tener en cuenta que se trata de una actuación diferente a la propia de realización de instalaciones deportivas, por lo que podría haber exigido otra clasificación distinta y otros criterios a tener en cuenta para la selección del adjudicatario.

c) En la modificación realizada se observa lo siguiente:

- Del análisis comparativo por capítulos de los presupuestos correspondientes al proyecto principal y al proyecto modificado resulta que aquéllos coinciden exactamente, a efectos cualitativos, entre uno y otro, incluyéndose en el modificado un único capítulo nuevo, el 25, relativo a "Acometidas y Complementos", por importe de 17,8 millones de ptas., lo que implica que el 84% de esta modificación corresponde a variaciones en obras ya previstas en el proyecto principal y sólo un 16% a la ejecución de un Centro de Transformación y Acometidas, que, según el informe de supervisión de este proyecto, constituye el objeto del mismo y que, según el informe de supervisión del proyecto principal, al no incluirse en el objeto de éste, formará parte de actuaciones y proyectos complementarios posteriores.
- Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo señalado en la Memoria y el análisis de las certificaciones expedidas, se deduce que este proyecto recoge obras ya ejecutadas con anterioridad a su redacción y aprobación, por los siguientes motivos:
 - Al hacer referencia a cada uno de los capítulos que componen el proyecto modificado, la Memoria señala la variación de medición tanto en incremento como en decremento en las distintas partidas que componen aquéllos, debiendo adecuarse todas estas partidas a



TRIBUNAL DE CUENTAS

la realidad de las obras ejecutadas, refiriéndose, además, en pasado a determinadas actuaciones.

- Según las carátulas de las certificaciones, el proyecto modificado empieza a certificarse formalmente en la nº 25, correspondiente a obra realizada en febrero de 1999, es decir con posterioridad a su aprobación. Sin embargo, ya en la certificación nº 17, de agosto de 1998, se certifican, casi en su totalidad, los importes previstos en el citado proyecto para los capítulos coincidentes con el proyecto inicial y que suponen un considerable incremento sobre los establecidos en éste.
- El proyecto modificado incluye en el capítulo 6 "Albañilería", partidas relativas a "Biblioteca con nave L.H.7" y "Biblioteca con nave L.H.4", de lo que se deduce que, además de recoger las variaciones producidas en la obra prevista en el proyecto inicial, también refleja las generadas respecto al proyecto complementario.
- Los distintos informes emitidos en relación con este proyecto generan incertidumbre respecto a la procedencia de su presupuesto y su carácter de modificación independiente del proyecto complementario por los siguientes motivos:
 - El Informe de Supervisión señala textualmente que la envergadura y complejidad de esta obra requieren análisis más costosos de esta Oficina para incrementar la certidumbre de este presupuesto. Igualmente, se hace constar que si bien en la memoria se explicita la cláusula de revisión de precios, éstos no están actualizados en el presupuesto de este proyecto modificado, estableciendo su punto 11 que aquél resulta técnicamente correcto salvo la actualización de precios.
 - El informe de la Oficina Económico-Financiera, emitido dos días después de aquél, establece, por el contrario, que el presupuesto a origen presentado se entiende actualizado.
 - El Servicio Fiscal del Gasto informa negativamente este proyecto pues, partiendo de una consideración conjunta del mismo con el



proyecto complementario, indica que la modificación real del proyecto inicial es de un 25,02%, resultante de la suma de los incrementos que, sobre el presupuesto de éste, suponen aquéllos (19,23% el modificado y 5,79% el complementario).

- d) Las certificaciones no se expiden mensualmente, incumpliendo lo dispuesto en el art. 145 de la LCAP, destacando especialmente la nº 23 que, correspondiendo a obra ejecutada en el mes de diciembre de 1998 –fecha de aprobación del proyecto modificado-, se emite el 13 de abril de 1999.
- e) El capítulo correspondiente a seguridad e higiene, presupuestado inicialmente en 6 millones de ptas., se certifica íntegramente por este importe antes de la modificación, sin que conste proporcionalmente reajustado en el proyecto modificado.

6.8. NUEVO PUENTE DE GUILLEM DE CASTRO SOBRE EL CAUCE DEL RÍO TURIA

En el análisis del expediente se ha observado lo siguiente:

1. El Ayuntamiento adjudica la redacción del proyecto de ejecución al proyectista que obtiene el primer premio en el concurso de anteproyectos celebrado, formalizándose el contrato de asistencia técnica con el mismo el 3 de noviembre de 1993, en el que se establece que el plazo para la presentación del indicado proyecto es de un mes a contar desde la recepción de la notificación de la adjudicación, emitiendo los informes sobre el proyecto presentado entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, es decir, transcurridos entre uno y dos años de la fecha en que debió presentar el proyecto a su aprobación por la Corporación.
2. En el procedimiento licitatorio para la selección del contratista ejecutor de las obras se observa lo siguiente:
 - a) El objeto del proyecto –y por tanto de la licitación-, según indica el informe de supervisión del mismo, está constituido por la ejecución de tres obras fundamentales: un Puente sobre el antiguo cauce en el río Turia y dos pasos inferiores, uno en cada margen de aquél, debiéndose considerar



incluidas todas las obras complementarias relativas a pavimentación, alcantarillado, alumbrado, desviación y reposición de servicios, etc. Sin embargo, el pliego de condiciones desvirtúa el objeto a contratar, generando una duplicidad del mismo, al establecer indebidamente, en concepto de mejora a ofertar por los licitadores en relación con las obras previstas en el proyecto, la realización de una prestación distinta e independiente de aquéllas, consistente en la *redacción de proyecto de construcción y la ejecución de la correspondiente obra de un paso inferior en la Avda. Menéndez Pidal-Tirso de Molina bajo la Avda. Pío XII*, adjudicándose precisamente el contrato a una de las ofertas que propone esta actuación, que, por su propia esencia, debió ser objeto de tramitación contractual independiente con los requisitos preceptivos de supervisión y replanteo previo del proyecto a presentar por el contratista, a efectos de acreditar su viabilidad y procedencia en aras del interés público.

- b) En el pliego de condiciones se establece como tipo de licitación, y por tanto sobre el que han de ofertar la baja los licitadores, un presupuesto de 2.096 millones de ptas., que, además, incongruentemente no se corresponde con el presupuesto de contrata del proyecto, que asciende a 2.079 millones de ptas. Sin embargo, se señala que el licitador presupuestará la mejora y efectuará una baja única sobre el importe resultante de ésta y el proyecto principal, por lo que su determinación queda diferida a lo ofertado, en cada caso, por los licitadores⁷⁶.
- c) Resulta incongruente que se establezca como tipo de licitación el importe del presupuesto de las obras junto con el de los honorarios de dirección de las mismas –cuantificados en 55,4 millones de ptas.- que implica la asunción de estos últimos por el Ayuntamiento, cuando el pliego de condiciones señala que el adjudicatario deberá ingresar con carácter previo al inicio de las obras el importe de dicha prestación y, en su caso, el correspondiente a la dirección de las obras del tercer paso relativo a la mejora, con la consecuencia de imputar indebidamente el coste de estos servicios al contratista. Dicha circunstancia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el indicado pliego es de fecha anterior -en 6 meses-

⁷⁶ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



a la adjudicación de la asistencia técnica relativa a la dirección de obras que recae, en virtud de procedimiento negociado sin publicidad, al amparo de lo señalado en el art. 211 de la LCAP, a favor del redactor del proyecto. Además, en relación con esta circunstancia es de destacar que se procede a la distribución plurianual del gasto total incluidos los citados honorarios, procediéndose posteriormente por el Ayuntamiento a una modificación presupuestaria mediante generación de crédito, una vez ingresado el importe de los citados honorarios por el adjudicatario de las obras⁷⁷.

- d) El pliego no establece la puntuación correspondiente a cada uno de los criterios fijados para la valoración de las ofertas, los cuales difieren, además, para las proposiciones relativas a la oferta base (sobre el proyecto principal) y a la mejora, incluyéndose respecto a éstas el criterio de calidad del proyecto de ejecución de las obras que la constituyen. En aplicación del indicado criterio el informe valorativo de las ofertas, al analizar las que incluyen propuesta de mejora, no toma en consideración las que implican una reducción de calidades o unidades, por no considerarse obras completas, sin especificar si la señalada reducción afecta a las obras del proyecto principal o a las de la mejora, que resultará injustificado en este último caso, dado que la definición detallada de la misma corresponde a los propios licitadores.
- e) Respecto a la oferta económica presentada por la Unión Temporal de Empresas adjudicataria, se limita a proponer cantidades alzadas por importes de 1.439, 1.875 y 2.094 millones de ptas., sin especificar su correspondencia con una oferta base o con ésta y la proposición de mejora, lo que da lugar a que el informe valorativo de las proposiciones, haciendo referencia a esta indeterminación, *presuma* y, así se ha analizado, que las dos primeras cantidades corresponden a la oferta base y a ésta y la variante, respectivamente, proponiendo la adjudicación a favor de la última, rechazando, desde un principio, la tercera que incluye, además de la citada variante, la conexión de los pasos inferiores, dadas las incidencias negativas para el tráfico que supone ésta última.

⁷⁷ Esta circunstancia resulta aún más confusa, por cuanto en las certificaciones de las obras del proyecto inicial se incluye una partida alzada por honorarios de 13 millones de ptas.



3. En la ejecución de las obras, que se adjudicaron en julio de 1996, a realizar en un plazo de 12 meses, se ha observado una falta de planificación en las actuaciones a realizar, que se agrava por la negligente labor llevada a cabo por la dirección de la obra, que se deduce de lo siguiente:
- a) El 8 de noviembre de 1996 –transcurridos tan sólo 8 días desde la formalización del acta de comprobación del replanteo (inicio de las obras)- el Gerente de la Unión Temporal de Empresas (UTE) adjudicataria comparece en la Sección de Transportes del Ayuntamiento, poniendo de manifiesto que se puede plantear una modalidad alternativa para las obras de ejecución de sustentación de la torre de Santa Catalina en el paso inferior nº 2 Pechina-Blanquerías, de forma que no fuese necesario afectar el pretil para la marginal derecha del río, mediante la ejecución de un *paraguas* con micropilotes en sentido longitudinal en lugar de transversal, que no supondría mayor coste, aunque provocaría la suspensión temporal parcial de las obras de infraestructura del paso inferior nº 2, así como de aquella parte de la obra que guarde relación con ésta, suspensión que fue acordada mediante acta suscrita el 15 de noviembre de 1996.
 - b) El paso inferior bajo la calle Pío XII (variante presentada por la UTE adjudicataria) se certifica a partir de la 4ª en un tanto alzado del importe del proyecto en lugar de incluir las relaciones valoradas de la obra efectivamente realizada, generando con ello incertidumbre sobre su adecuada y correcta ejecución.
 - c) En la certificación nº 16, correspondiente a obra realizada en diciembre de 1997, se incluye un capítulo, relativo a *Obras Conocimiento Administración*⁷⁸, compuesto por tres partidas (gas, media tensión y telefónica) por 12,3 millones de ptas., que no figuraba en el presupuesto de contrata⁷⁹.

⁷⁸ Este capítulo es recogido en la liquidación de las obras.

⁷⁹ En dicho presupuesto de contrata se incluyó, sin embargo, un sobcapítulo relativo a "Acometida en media tensión" por 8,2 millones de ptas. que no se ejecutó, otro correspondiente a "Red de gas" por 5,1 millones de ptas., que se realizó parcialmente –por 1,1 millones de ptas.- y otro de "Telefonía" por 600.000 ptas., que se ejecutó en su totalidad.



d) El 23 de febrero de 1998, su director remite al órgano de contratación tres soluciones variantes del proyecto –*proceso constructivo del paso bajo las murallas del paso inferior nº 2, conexión del drenaje del paso inferior nº 1 al colector norte y losas superiores del paso inferior nº 2*- que suponen un ahorro de 11,3 millones de ptas., proponiendo la aprobación de las variantes y dos actas de precios contradictorios –constitutivas, según la propia propuesta, de una modificación del proyecto de las previstas en el art. 146 de la LCAP-, que se realiza por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de febrero del mismo año. En relación con esta modificación es de resaltar lo siguiente⁸⁰:

- La certificación nº 20 –que debía incluir la minoración producida, expedida el 25 de junio de 1998⁸¹- es objeto de reparo por la Intervención, por exceder de la cantidad adjudicada, remitiendo el Jefe de la Sección de Transportes, el 29 de diciembre de 1998, una nueva certificación, con un importe inferior en 11,3 millones de ptas., en sustitución de la anterior, que queda anulada.
- La nueva certificación, expedida en la misma fecha que la anterior –con la consecuencia inherente que esta circunstancia lleva implícita respecto al cálculo, en su caso, de los intereses de demora- no disminuye su importe a causa de la modificación del contrato aprobado, sino mediante la minoración de unidades acreditadas como ejecutadas en certificaciones anteriores⁸², que, además, es ficticia, puesto que vuelven a ser recogidas como realizadas en la liquidación de las obras.

e) El 27 de febrero de 1998 –fecha en la que se aprueba la modificación anterior- se levanta acta de suspensión temporal parcial de las obras, fundamentada en la imposibilidad de continuar con la ejecución de parte de las principales (concretamente las correspondientes al 2º paso), al quedar afectadas por las previstas en el proyecto complementario, *por aparecer restos arqueológicos imprevistos cuando se excava el paso inferior nº 2*,

⁸⁰ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.

⁸¹ Esta certificación se emite con posterioridad a la entrega de las obras al uso público.

⁸² Las disminuciones se producen en la partida de cable de fibra óptica, subcapítulos C039 (circuito cerrado de televisión) y C0310 (sistema integral).



*así como que el torreón pequeño aparece 50 cm. desplazado respecto a las catas previas al inicio de las obras, estimándose una ampliación global del plazo de ejecución de 4 meses (hasta el 30 de junio de 1998), dado que, estando previsto un tiempo de 2 meses para la ejecución de tal proyecto y su comienzo el 1 de abril, se prevé un mes, a partir del término de éstas, para la finalización de las obras interrumpidas*⁸³.

La suspensión parcial de una ejecución, motivada por la realización futura de un proyecto aún no aprobado, unida a la previsión específica de que el comienzo de ésta se efectúe en una fecha determinada, hacen presumir una predisposición imperativa para la aprobación de aquél, o que toda la actuación consiste en dar una cobertura formal a unas obras ya ejecutadas con anterioridad por vía de hecho y constitutivas de una modificación sobre las inicialmente proyectadas y no de obras complementarias de éstas, destacando en este último sentido lo siguiente:

- La Memoria del proyecto de obras complementarias resulta ambigua en cuanto a la determinación de su objeto, lo que genera incertidumbre en cuanto a su auténtico carácter, al señalar que consiste en *la definición y valoración de las obras complementarias, que han ido surgiendo en el transcurso de la ejecución de las obras incluidas en el proyecto vigente por mejor conocimiento de las unidades a ejecutar y para conseguir que las obras en su conjunto sean una unidad homogénea y funcional*.
- El Informe de Supervisión del proyecto indica que dicho objeto consiste en complementar actuaciones del proyecto principal, así como modificaciones de algunas unidades de obra surgidas como consecuencia de la ejecución real de la misma.
- Tan solo consta emitida una certificación de liquidación, que, además de coincidir exactamente con el presupuesto, se expide el 25 de noviembre de 1998 y corresponde a obra realizada en ese mismo mes, cuando el acta de recepción es anterior (en concreto de 15 de septiembre del mismo año).

⁸³ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



f) A partir de la aprobación del proyecto complementario el 27 de marzo de 1998 –que se efectúa sin cobertura presupuestaria suficiente, por lo que se acuerda llevar a cabo un expediente de modificación de créditos- se suceden diversas actuaciones municipales contradictorias, que ponen de manifiesto el deficiente control ejercido en aras de una correcta ejecución material y temporal de estas obras, siendo de destacar las siguientes:

- En junio de 1998 se presenta un acta de precios contradictorios –con 83 nuevos precios- de las obras comprendidas en la modificación del proyecto del Nuevo Puente de Guillem de Castro sobre el cauce del río Turia, sin que supongan incremento del presupuesto. Estos precios, sin estar aprobados⁸⁴, se incorporan en la certificación nº 20, habiéndose observado que la no variación del presupuesto que éstos llevan implícita se produce como consecuencia de la desaparición⁸⁵ o disminución⁸⁶ en ésta de partidas acreditadas como ejecutadas en la certificación anterior, y la no ejecución de los subcapítulos 2.3.2 (Estación de Bombeo) y 5.23 (Instalaciones), por 3,6 y 13,4 millones de ptas., respectivamente.
- Un mes después –31 de julio de 1998- la empresa adjudicataria solicita al Ayuntamiento que proceda a la recepción formal de las obras, al haberse recepcionado de hecho las mismas, mediante su entrega al uso público y puesta en servicio, el día 9 del mes anterior⁸⁷, para que pueda tramitarse inmediatamente la liquidación de aquéllas, que asciende a 349 millones de ptas., comunicando, asimismo, que a esa fecha faltan por certificar obras principales y complementarias, por 254 y 314 millones de ptas., respectivamente. Ante esta solicitud, el Ayuntamiento requiere pronunciamiento de distintos servicios municipales y del director de las obras, sobre la correcta ejecución de las mismas, procediendo al respecto en el siguiente sentido:

⁸⁴ Fueron aprobados el 29 de diciembre de 1998.

⁸⁵ No se incluyen tres partidas por importe conjunto de 2 millones de ptas.

⁸⁶ Las partidas –M² ejecución de pantalla de 0,6 m de espesor- pasa de 105,6 a 43,6 millones de ptas., y M³ -hormigón h-200- de 9,5 a 6,2 millones de ptas.

⁸⁷ Puente y tercer paso, ya que el primero y el segundo lo fueron con anterioridad.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- El 15 de septiembre de 1998 –antes de obtener respuesta sobre la información solicitada- se recepcionan las obras constitutivas del proyecto complementario.
- El 29 de diciembre de 1998 el Pleno del Ayuntamiento acordó, a efectos de regularizar mediante convalidación y ratificación parte de lo realizado por vía de hecho, iniciar los trámites para aprobar los últimos precios contradictorios propuestos, ratificar las actuaciones relativas a la suspensión temporal de las obras y reconocer la obligación de pago de los trabajos y dirección de obras del proyecto complementario.
- El técnico director informa favorablemente la recepción y posterior liquidación de las obras principales, comunicando los servicios municipales consultados la falta de determinada documentación para pronunciarse sobre la correcta ejecución de las mismas. No obstante, con fecha de 11 de enero de 1999, se levanta Acta de recepción negativa, en la que se indica que, aunque las obras se entregaron al uso público, no procede su recepción al haberse detectado carencias y defectos en las mismas⁹⁸, concediéndose un plazo hasta el 31 de marzo de ese año para su subsanación. El 25 de mayo se efectúa nueva recepción negativa y se establece un nuevo plazo hasta el 30 de octubre para solventar las deficiencias que se indican se siguen detectando.

La falta de recepción formal de estas obras resulta incompatible con la entrega al uso público efectuada, así como con la recepción parcial de las obras correspondientes al denominado proyecto complementario que, conforme se ha señalado con anterioridad, participa más del carácter de modificación de las principales.

- g) La liquidación de las obras entregada por el Ayuntamiento al Tribunal, practicada el 28 de enero de 2000 por 2.080,3 millones de ptas., excede en un 11,6% al presupuesto del contrato, incorporando, por ello,

⁹⁸ El director de obras consideraba estos trabajos de remate propios de efectuarse en el periodo de garantía, una vez recepcionadas éstas.



modificaciones realizadas por vía de hecho sin la tramitación exigida en el art. 146 de la LCAP, sin que conste haya sido aprobado por la Corporación y, en consecuencia, abonado el saldo resultante de la misma –216,4 millones de ptas.- a la UTE adjudicataria con el consiguiente perjuicio económico que supondrá para el Ayuntamiento la demora en el pago de este saldo, máxime teniendo en cuenta que la recepción tácita de las obras –con la entrega al uso público- se realizó el 9 de junio de 1998⁸⁹.

- h) Como consecuencia del retraso en el pago de las certificaciones 1,2, 3, 5, 8, 10 y 12 se han abonado a la UTE adjudicataria intereses de demora por 3 millones de ptas.

7. CONCLUSIONES

7.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO

1. En la organización administrativa del Ayuntamiento se constata lo siguiente:

- a) Con carácter general, en los informes, documentos contables y comunicaciones entre los servicios no se identifica el firmante, y en los supuestos de delegación no consta esta circunstancia ni se señala el cargo o puesto de quien tiene delegada la competencia.
- b) En relación con la función interventora, no se ha remitido al Pleno el informe de fiscalización plena posterior exigido por la normativa vigente⁹⁰ y, además, no se realiza la intervención material de las inversiones mediante la verificación física de las mismas.

2. En el sistema y registros contables se observa lo siguiente:

⁸⁹ El art. 148.2 de la LCAP dispone que, si se produjese demora en el pago del saldo de la liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir el interés legal del mismo, incrementado en 1,5 puntos, a partir de los seis meses siguientes a la recepción.

⁹⁰ Dicho informe ha sido remitido al Pleno el 31 de julio de 2000, según se acredita en el trámite de alegaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) La Corporación registra indebidamente los compromisos de ingreso concertados por determinadas subvenciones como derechos exigibles, lo que origina una sobrevaloración de los derechos reconocidos, que incide en el resultado presupuestario y en el Remanente de tesorería.
 - b) El estado de tesorería no ha sido elaborado con criterios uniformes ni es coherente con otros registros auxiliares, debido al no reflejo en los mismos, total o parcialmente, de las operaciones en formalización.
 - c) Las valoraciones del Inventario no son coherentes con las de las cuentas del balance de situación, deficiencia que ha originado un ajuste por el propio Ayuntamiento a dichas cuentas, incrementando los saldos del balance hasta el importe que figura en el Inventario y generando un resultado extraordinario de 28.904 millones de ptas. con efectos a 1 de enero de 1997, mientras que están pendientes de regularizar los casos en los que el importe del Inventario es inferior al que se refleja en el balance.
3. El Ayuntamiento no ha constituido formalmente el Patrimonio Municipal del Suelo⁹¹.
4. La Corporación no realiza un control de la recaudación de las tasas de retirada de vehículos y de alcantarillado, gestionadas a través de empresas concesionarias. En este último caso, la concesionaria del suministro de agua potable incluye la tasa en su recibo sin la aprobación y fiscalización por el Ayuntamiento del padrón correspondiente.
5. En el estado de compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros no se incluyen todas las anualidades de las inversiones de carácter plurianual.
6. La Corporación no realiza un adecuado control y seguimiento de las Entidades colaboradoras respecto a la recaudación en periodo voluntario, ya que no elabora libros auxiliares de cuentas restringidas, no utiliza las rúbricas previstas para la aplicación diferida de dicha recaudación y no requiere a las Entidades la remisión de los extractos de las cuentas.

⁹¹ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



7. El inventario no incluye todos los bienes y derechos, en tanto que existen determinados elementos que no han sido inscritos en el Registro de la Propiedad. Por otra parte, no han sido emitidas las acciones de tres de las sociedades participadas íntegra o mayoritariamente por la Corporación (Empresa Municipal de Transportes de Valencia, S.A., Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia y Provalencia, S.A.).

7.2. SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS

1. La Cuenta General no incluye las cuentas anuales de la Sociedad mercantil Valencia Antiga, S.A., Entidad participada en su totalidad por el Ayuntamiento a través de la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia, por lo que, además, tampoco fueron sometidas a la aprobación por el Pleno.
2. El estado de gastos con financiación afectada no responde al modelo definido en la normativa contable y el estado de compromisos de ingreso con cargo a presupuestos futuros no contiene, a pesar de su existencia, operaciones de esta naturaleza.
3. En las cuentas de los Organismos autónomos Fundación Deportiva Municipal, Junta Central Fallera y Consell Agrari Municipal, el estado de tesorería no pone de manifiesto la totalidad de las operaciones del ejercicio, y la Fundación Municipal Camping El Saler no elabora el estado de la deuda.

7.2.1. En relación con el resultado presupuestario

Los criterios contables aplicados por el Ayuntamiento afectan a la exactitud de la liquidación de los presupuestos aprobada por el Pleno por las siguientes salvedades:

1. Los derechos reconocidos aparecen sobrevalorados en, al menos, 808,5 millones de ptas., como consecuencia de las operaciones que se detallan y cuantifican en el presente Informe.
2. Las obligaciones reconocidas están infravaloradas en, al menos, 894,3 millones de ptas., en virtud de las operaciones detalladas y cuantificadas en este Informe.



Como consecuencia de estas salvedades, el resultado presupuestario reflejado en cuentas por 6.548 millones de ptas. disminuiría hasta 4.845,2 millones de ptas.

7.2.2. En relación con el Remanente de tesorería

Los ajustes al resultado presupuestario minoran los deudores pendientes de cobro en 2.081,5 millones de ptas. e incrementan los acreedores pendientes de pago en 895,5 millones de ptas., por lo que el Remanente de tesorería calculado por el Ayuntamiento, positivo por 10.813 millones de ptas. pasaría a un importe de 7.836 millones de ptas. Además, el importe calculado por el Ayuntamiento como saldo de dudoso cobro siguiendo los principios establecidos en las Bases de ejecución del presupuesto de 1996 asciende a 5.242 millones de ptas.; sin embargo, si se hubiese aplicado el sistema de cálculo de los derechos de difícil realización reflejado en el informe del Interventor, ajustado a la normativa local, dicho saldo ascendería a 24.267 millones de ptas.

7.2.3. En relación con otros estados contables

En la representatividad de otros estados contables se han constatado, entre otras, las siguientes salvedades que no afectan al resultado presupuestario y al Remanente de tesorería:

1. El Ayuntamiento es titular de 23 cuentas restringidas de recaudación con un saldo conjunto a 31 de diciembre de 1996 de 589 millones de ptas. no reflejado en el balance.
2. Las deudas a largo plazo por préstamos reflejadas en el pasivo del balance a 31 de diciembre aparecen infravaloradas en 1.389 millones de ptas., debido a que parte de los mismos, dotados con fondos del Banco Europeo de Inversiones, se traspasaron a operaciones no presupuestarias. En consecuencia, las deudas a corto plazo figuran sobrevaloradas por idéntico importe.
3. El debe de la cuenta de resultados corrientes del ejercicio incluye indebidamente como transferencias de capital 163,4 millones de ptas., que



deberían reflejarse entre el inmovilizado del activo del balance, al tratarse de inversiones.

4. El saldo de la cuenta de inmovilizado del balance está sobrevalorado en 116 millones de ptas., que corresponden a una entrega a cuenta por la adquisición de un inmueble realizada en 1998.

7.3. SOBRE LOS PRESUPUESTOS

1. En los presupuestos generales no se incluyen las previsiones de gastos e ingresos ni los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades mercantiles Provalencia, S.A., Mercados Centrales de Abastecimiento de Valencia, S.A., y Valencia Antiga, S.A.
2. En el análisis de las modificaciones de crédito se constata lo siguiente:
 - a) En 24 créditos extraordinarios, por 409 millones de ptas., no se reconocieron obligaciones, y en 26 suplementos de crédito, por 985 millones de ptas., las obligaciones reconocidas fueron inferiores a los créditos iniciales.
 - b) Transferencias de crédito que disminuyen el presupuesto en 1.443 millones de ptas. corresponden a expedientes en que se tramitan créditos extraordinarios y suplementos de crédito, actuando las transferencias negativas como financiación de los mismos.
 - c) Los créditos generados por ingresos analizados han sido aprobados por la Comisión de Gobierno sin que exista delegación de la Alcaldía al respecto.
 - d) El Ayuntamiento incluye incorrectamente entre las incorporaciones de remanentes de crédito operaciones por 240 millones de ptas., al no corresponder éstas a ninguno de los supuestos previstos legalmente. Por otra parte, se han incorporado remanentes de 1995 por 671 millones de ptas., que a su vez se habían previamente incorporados en dicho ejercicio, con incumplimiento de la prohibición expresa existente al respecto.
3. El Remanente de tesorería a 31 de diciembre de 1995, deducido de la liquidación del presupuesto y calculado con el criterio establecido en las Bases



TRIBUNAL DE CUENTAS

de ejecución del presupuesto de dicho año para estimar los saldos de dudoso cobro, asciende a 7.599 millones de ptas., lo que originó un déficit de financiación en la primera modificación de crédito tramitada en 1996. El Pleno aprueba un nuevo criterio para dicha estimación, por el que el Remanente de tesorería a 31 de diciembre de 1995 se cuantifica en 10.104 millones de ptas.

4. El Pleno ha aprobado reconocimientos extrajudiciales de crédito por 1.963 millones de ptas., de los cuales 1.932 millones de ptas. corresponden a gastos realizados en ejercicios anteriores, generalmente sin crédito presupuestario suficiente o sin autorización del gasto. Al respecto hay que señalar que, con carácter general, los expedientes tramitados no reúnen los requisitos establecidos por la propia Corporación, no constando la moción que debe iniciar aquéllos, las facturas del gasto realizado, el informe razonado, la propuesta de acuerdo, el dictamen de la Comisión Informativa y la fiscalización por la Intervención municipal.

7.4. SOBRE LAS ACTUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

7.4.1. En relación con los tributos

1. Los derechos reconocidos por multas se elevaron al 439% de las previsiones definitivas, en tanto que la recaudación se reduce al 14%. Además, del pendiente de cobro a 1 de enero de 1996, por 3.771 millones de ptas., se anularon derechos por 1.263 millones de ptas., de los cuales 1.111 millones de ptas. se refieren a liquidaciones indebidamente practicadas.
2. La liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se realiza por la propia Corporación sin aplicar el sistema de autoliquidación previsto en la Ordenanza reguladora, lo que ocasiona un desfase temporal entre el reconocimiento de derechos y el ingreso, recaudándose tan sólo el 34%.



7.4.2. En relación con las transferencias corrientes y de capital recibidas

1. El elevado nivel de ejecución de las transferencias de capital (el 82%) contrasta con la escasa recaudación (el 42%) debido a la sobrevaloración de los derechos reconocidos, en 598 millones de ptas., como consecuencia de la contabilización de los compromisos de ingreso como derechos exigibles. Esta sobrevaloración se constata, asimismo en diversas transferencias corrientes por 1.429 millones de ptas.
2. Con carácter general, las anulaciones de derechos por transferencias corrientes y de capital no se acreditan con los oportunos acuerdos exigidos en la normativa contable.

7.4.3. En relación con el personal

El Agente recaudador de la Zona 4 fue nombrado funcionario interino directamente por la Alcaldía en 1991. Además, fue designado para ocupar una plaza que no se encontraba vacante ni contaba con consignación presupuestaria, percibiendo idéntica contraprestación que los restantes recaudadores contratados y no la correspondiente a los funcionarios interinos.

7.4.4. En relación con las transferencias corrientes otorgadas

1. Se han concedido subvenciones a familias e instituciones sin fines de lucro por 30 millones de ptas., distribuidas entre 54 beneficiarios, careciendo de un procedimiento regulador que defina su finalidad, requisitos de los beneficiarios y cuantía, circunstancias que no garantizan la transparencia de la actuación administrativa al no realizarse de acuerdo con los principios de objetividad y publicidad.
2. Se han gestionado subvenciones a asociaciones por 21 millones de ptas., sobre las que no existen bases reguladoras ni se realizan convocatorias públicas. Además, en algunos casos no se determina claramente la finalidad de la subvención.



7.4.5. En relación con los acreedores presupuestarios

En el balance de situación a 31 de diciembre de 1996 no figuran todos los acreedores presupuestarios, debido a la existencia de gastos realizados en el ejercicio y no contabilizados por, al menos, 895,5 millones de ptas.

7.4.6. En relación con la retirada de vehículos

1. Desde mayo a noviembre de 1996 el Ayuntamiento ha mantenido simultáneamente relaciones con Compañía Levantina de Edificaciones y Obras Públicas, S.A., adjudicataria inicial del concurso, y SERVICLEOP, S.L., Empresa subrogada en el contrato suscrito con aquélla. Además, en la autorización de continuar dicho contrato con SERVICLEOP, S.L, el Ayuntamiento no tuvo en cuenta los mismos criterios de solvencia que rigieron la adjudicación del contrato, tal como exige la legislación de contratos.
2. El Ayuntamiento no refleja en contabilidad el importe de los pliegos de cargo emitidos a la entrega de los talonarios, reconoce los derechos en función de las liquidaciones que la concesionaria acompaña a la factura para el pago de los servicios, cuyos datos no concuerdan con los contenidos en las cuentas justificativas de la recaudación, y registra derechos por duplicado. Por otra parte, la Empresa Compañía Levantina de Edificaciones y obras Públicas, S.A. no ingresó la recaudación hasta abril de 1996, no cumplió con un compromiso adquirido en su oferta económica y remitía documentación incompleta y con defectos.

7.4.7. En relación con las relaciones entre el Ayuntamiento y la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia, S.A.

7.4.7.1 Construcción del Palacio de Congresos

1. El gasto plurianual para la construcción del Palacio de Congresos y otros gastos se aprueban por el Pleno con anualidades que superan los límites



TRIBUNAL DE CUENTAS

legalmente establecidos, sin que se justifiquen las razones de esta excepcionalidad.

2. En relación con las obligaciones reconocidas por redacción de proyecto y otros gastos previos a la ejecución de la obra hay que señalar lo siguiente⁹²:

- a) Se realizaron gastos por 538 millones de ptas. sin la existencia de crédito.
- b) El Ayuntamiento refleja indebidamente en su inmovilizado los honorarios por redacción de proyecto siendo éste propiedad de Sociedad Anónima Municipal de Actuaciones Urbanas de Valencia, S.A.
- c) La Sociedad Anónima Municipal formaliza un contrato para la prestación de los servicios necesarios para completar los trabajos, a pesar de que en el importe del contrato para la redacción del proyecto ya se incluían los honorarios de los consultores externos.
- d) El Ayuntamiento reconoce obligaciones a favor de la Sociedad Anónima Municipal derivados de la contratación realizada por dicha sociedad para el gestión y control del proyecto a pesar de que dichas prestaciones deberían incluirse en la retribución por su gestión.

3. En cuanto a las obligaciones reconocidas por ejecución de obra, 5.148 millones de ptas., hay que señalar lo siguiente:

- a) Las obras se iniciaron con anterioridad a que los terrenos fueran propiedad del Ayuntamiento.
- b) La justificación del gasto por mejoras a la estructura de la cubierta, por 208 millones de ptas., es anterior a la aprobación por el Pleno del proyecto, de la autorización del gasto y de la ampliación del encargo a la Sociedad Anónima Municipal de esta gestión.
- c) Las obligaciones por ejecución del proyecto de mejoras y obras complementarias corresponden básicamente a unidades de obra ejecutadas con anterioridad a la aprobación por el Pleno de dicho proyecto

⁹² Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



y de la propia modificación presupuestaria. Además, el importe inicial se incrementó un 43%, debido a las obras complementarias.

4. El Palacio de Congresos se inauguró cinco meses antes de la recepción de las obras por la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia.

7.4.7.2. Mercado Convento de Jerusalén

La Sociedad Anónima adquirió los bajos de un edificio para la construcción del Mercado un año antes de que el Pleno del Ayuntamiento le hubiese encomendado la operación. Asimismo, el Ayuntamiento registro la entrega a cuenta a la Sociedad como una adquisición, incrementando su inmovilizado con un bien cuyo propietario es dicha sociedad, y no consideró el gasto plurianual, a pesar de que el mismo originó gastos en dos ejercicios.

7.5. SOBRE LA CONTRATACIÓN

Aunque la fiscalización se ha centrado, fundamentalmente, sobre las obras realizadas, dado el importe significativo que representa al gasto derivado de ellas en relación con las demás prestaciones y la peculiaridad de que el Ayuntamiento acuda indistintamente a tres sistemas para su ejecución (procedimientos recogidos en la LCAP, encargos a contratas globales y a la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia), en los contratos de suministros y de servicios se ha observado que los criterios para la adjudicación de los concursos no se establecen con la ponderación correspondiente, quedando a expensas del órgano de contratación la determinación a posteriori de la valoración de aquéllos, en contra del principio de transparencia que debe presidir la contratación administrativa, y, además, entre los mismos se establecen algunos indebidos, como son la experiencia en prestaciones semejantes y exigir que la empresa esté ubicada en Valencia.

Entre los resultados del análisis de las obras ejecutadas hay que resaltar los que se detallan en los siguientes epígrafes.



7.5.1. Sobre los encargos efectuados a la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia

1. La utilización de la Sociedad Anónima por el Ayuntamiento de forma discrecional, por lo siguiente⁹³:
 - a) Encargar las obras de urbanización a los empresarios adjudicatarios de contratas globales y a los seleccionados mediante procedimientos licitatorios y no sólo a dicha Sociedad, procediendo ésta en algunos casos incluso a la ejecución de una parte del proyecto global fraccionado, realizándose el resto por una contrata global.
 - b) La encomienda a la Sociedad (constituida para la gestión urbanística) de una obra –instalación de un stand en la Delegación de Urbanismo y Medio Ambiente en la feria de Iberflora- que no es de urbanización.
2. La combinación injustificada de los regímenes jurídicos público y privado que utiliza la Sociedad en su actividad contractual con terceros empresarios para la ejecución de las obras en desarrollo de la encomienda efectuada por el Ayuntamiento, al actuar aquélla con un carácter meramente instrumental entre éste y la empresa que contrata para la ejecución de aquéllas.
3. El sistema de pagos a cuenta de los proyectos de obras encomendados por el Ayuntamiento a la Sociedad, establecido en el convenio aprobado por el Pleno municipal el 18 de diciembre de 1992, no se adecúa al ritmo de ejecución de los correspondientes contratos.
4. La obtención por la Sociedad, del Ayuntamiento o de la empresa contratada para la ejecución de las obras, de un 5% en concepto de gastos de gestión, sin que esté justificado este hecho, dado que su actuación se limita a la realización de trámites formales de procedimiento, correspondiendo al Ayuntamiento la gestión de la ejecución del contrato, a través de sus técnicos, y, además, no se establece este derecho en la escritura de constitución y en los Estatutos de la Sociedad Anónima. Asimismo resultan ambiguos e indeterminados los otros conceptos imputados equivalentes a gastos de

⁹³ Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

asistencia y control, tasas por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, ensayo y control.

5. La presunción de certeza de las certificaciones respecto a la acreditación de la obra realmente ejecutada resulta desvirtuada en algunos encargos, al haberse observado que en certificaciones posteriores o en la liquidación disminuyen o desaparecen unidades de obra acreditadas como ejecutadas con anterioridad, siendo de destacar las circunstancias producidas en el proyecto de saneamiento integral de Benicalop, al pasar partidas de 25 y 69 millones de ptas. a 3 millones y cero ptas., respectivamente, y desaparecer 17 unidades por importe conjunto de 298 millones de ptas.
6. En todos los encargos analizados se ha incrementado el presupuesto de adjudicación como consecuencia de modificaciones al proyecto inicial, sin que se acredite que se deban a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas; o la aprobación de proyectos de obras complementarias sin que se justifique la necesidad de su ejecución como consecuencia de necesidades imprevistas y la imposibilidad de su separación técnica o económica del contrato principal o, en su caso, su estricta necesidad para el perfeccionamiento de aquéllas.

7.5.2. Sobre los encargos de obras efectuados a los adjudicatarios de contratas globales

1. Para la ejecución de determinados proyectos de obras, el Ayuntamiento ha acudido en 1996, en algunos casos, a su adjudicación discrecional a determinados empresarios adjudicatarios de contratas generales que se configuran como contratos de servicios con plazo de duración superior a un año, en los que se incluye como parte de su objeto la posibilidad de encargar la ejecución de obras, o como atípicos e irregulares contratos de obras futuras a determinar por proyectos ejecutivos concretos, durante su plazo de vigencia (a importe alzado anual, que se establece como mínimo para efectuar los encargos de ejecución en cada ejercicio). Este sistema, que vulnera los principios básicos de publicidad y concurrencia, favorece la predeterminación, a decisión del Ayuntamiento, a favor de los empresarios adjudicatarios de los citados contratos, en perjuicio de otros posibles licitadores y de ofertas más acordes con el objetivo a cumplir en cada obra concreta.



2. En la ejecución de las obras se producen modificaciones de hecho sobre lo proyectado, compensándose los incrementos producidos con disminuciones en algunos capítulos, a fin de no superar el importe aprobado.
3. En la acreditación de su ejecución se producen disminuciones y desapariciones de partidas en las certificaciones posteriores o en la liquidación respecto a las incluidas anteriormente, que denotan, además de las deficiencias en la dirección de las obras, la certificación de la obra proyectada y no de la realizada, y generan incertidumbre sobre la realmente ejecutada.

7.5.3. Sobre las obras realizadas previa adjudicación mediante procedimientos contractuales tramitados por el Ayuntamiento

1. En dos expedientes se requirió clasificación a los contratistas sin ser exigible, al ser su cuantía inferior a 20 millones de ptas.
2. Respecto a los criterios del concurso aplicados en la selección de los contratistas hay que destacar lo siguiente:
 - a) Se desvirtúa el criterio de baja económica de las ofertas, al aplicarse mayor puntuación a aquellas que se encuentran más próximas a la media aritmética de las presentadas.
 - b) El criterio de calidad se matiza a que debe referirse a obras realizadas en la ciudad de Valencia, vulnerando los principios de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.
3. El presupuesto de adjudicación de cuatro contratos ha sido incrementado en virtud de proyectos de obras complementarias, cuyo objeto, al menos parcialmente, se refiere a la subsanación de los deterioros producidos como consecuencia de la ejecución de las obras principales, y que se adjudican al contratista de éstas en virtud de procedimiento negociado sin publicidad⁹⁴.
4. En la tramitación del proyecto de ejecución de la rehabilitación del Palacio de Cervelló para archivo histórico municipal es de destacar lo siguiente:

⁹⁴ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



- a) No consta motivada la conveniencia del fraccionamiento del proyecto en fases, al no acreditarse la viabilidad de su utilización independiente, que quedó, además, desvirtuada durante la ejecución, al justificarse la tramitación de unas obras complementarias de la 1ª fase para completar ésta, si bien necesitan de la 2ª fase para su adecuada utilización.
 - b) Se eluden indebidamente los requisitos de publicidad y concurrencia, al acudir para la adjudicación del contrato al procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia, cuando el posible riesgo que hubiera podido suponer la situación del edificio no obedece a circunstancias imprevistas para el Ayuntamiento, y no referirse exclusivamente las actuaciones adjudicadas a las que resultan imprescindibles para evitar riesgos humanos ante la situación del edificio, sino a todas aquéllas de rehabilitación y consolidación que posibilitan su uso como archivo histórico⁹⁵.
 - c) El gasto correspondiente al proyecto inicial, que es objeto de una modificación técnica a cero ptas., se incrementa mediante la tramitación de un denominado proyecto de obras complementarias, cuya naturaleza es cuestionable, teniendo en cuenta que la certificación-liquidación del mismo contiene unidades de obras certificadas anteriormente –aunque suprimiendo varias de ellas– por 23,1 millones de ptas., unidades constitutivas de este proyecto complementario, unidades nuevas no previstas ni certificadas con anterioridad y excesos de medición que alcanzan el 8,50% del importe total, calculándose éstas últimas para su abono al contratista, mediante la deducción, sobre el importe total de la certificación, de la cantidad correspondiente al importe inicialmente adjudicado y de la prevista para el presupuesto del proyecto complementario.
5. En la redacción del proyecto y rehabilitación del edificio azagador de las Monjas-Piscina municipal Patraix, calificado incorrectamente como contrato de servicios, es de destacar que la selección del adjudicatario no consta debidamente fundamentada en aplicación de los criterios del concurso, por lo siguiente:

⁹⁵ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) Cinco de las siete ofertas presentadas resultan económicamente más ventajosas que la de aquél.
 - b) En la oferta del adjudicatario no consta propuesta alguna respecto a la reducción del plazo de ejecución establecido en el pliego.
 - c) Los criterios relativos a la calidad del proyecto básico y otros aspectos a considerar por el técnico municipal como cualquier mejora con ventaja para el Ayuntamiento y los intereses públicos quedan desvirtuados posteriormente, al asumir el Ayuntamiento la redacción del proyecto definitivo de ejecución, por considerarse esta medida más conveniente para los intereses municipales. Esta última circunstancia, que supone una novación del contrato por alterar sustancialmente su objeto y las adjudicaciones sucesivas al mismo contratista de los denominados proyectos modificado y de obras complementarias, derivadas de una falta de planificación concreta de las obras a ejecutar, hubieran aconsejado la resolución del contrato para proceder a una ejecución más acorde con el interés público y con el principio de transparencia que debe regir toda actuación administrativa.
6. En el expediente de construcción del nuevo puente de Guillem de Castro sobre el cauce del Río Turia es de resaltar lo siguiente:
- a) El pliego de condiciones desvirtúa el objeto a contratar, al establecer indebidamente, en concepto de mejora a ofertar por los licitadores en relación con las obras previstas en el proyecto, la realización de una prestación distinta e independiente de aquéllas, consistente en la redacción del proyecto de construcción y la ejecución de la correspondiente obra de un paso inferior en la Avda. Menéndez Pidal-Tirso de Molina bajo la Avda. Pío II, adjudicándose el contrato a una de las ofertas que propone esta actuación, que, sin embargo, debió de ser objeto de tramitación contractual independiente, ajustándose a los requisitos establecidos legalmente.
 - b) El contrato es objeto de numerosas modificaciones y obras complementarias que se realizan por vía de hecho tramitándose posteriormente para dar cobertura formal al expediente, que denotan una falta de planificación y una deficiente dirección de las obras –por cuanto ésta propone la aprobación de las modificaciones ficticiamente sin



incremento del presupuesto, que se consigue a través de la no ejecución de capítulos del proyecto inicial y la desaparición o disminución en certificaciones posteriores de partidas anteriormente acreditadas como ejecutadas, que posteriormente vuelven a incluirse en la liquidación. Las anomalías en la ejecución de este contrato generan incertidumbre sobre la oferta efectivamente realizada, máxime cuando el paso inferior bajo la calle Pío XII, variante ofertada por la Unión Temporal de Empresas Adjudicataria, se certifica a partir de la 4ª como un tanto alzado del importe del proyecto, sin incluir las relaciones valoradas de la obra ejecutada.

8. RECOMENDACIONES

8.1. SOBRE EL CONTROL INTERNO Y EL SISTEMA CONTABLE

Para mejorar los sistemas de control interno implantados, la Corporación debería adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. Requerir la identificación, nominativa y funcional, de quienes emiten informes, documentos contables y comunicaciones entre los servicios, así como la firma y rúbrica de aquéllos, haciendo constar expresamente los supuestos en los que se actúa por delegación.
2. Aplicar el criterio del devengo, en particular en el reconocimiento de los derechos por transferencias y subvenciones, el de continuidad y el del precio de adquisición.
3. Conciliar, en relación con el Inventario de bienes, los datos de los registros con los que obran en el Servicio de Patrimonio y en la Intervención, como unidades administrativas responsables del inventario y de la contabilidad, respectivamente, fomentando y mejorando la comunicación entre las unidades administrativas que realizan operaciones que afectan a dicho Inventario.
4. Mejorar el control de la Corporación sobre los saldos en cuentas corrientes restringidas abiertas en las Entidades financieras colaboradoras en la recaudación, requiriendo la remisión periódica de los extractos y unificando, asimismo, los criterios para incluir en dicho balance los saldos de todas estas cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5. Revisar el procedimiento y los criterios de contabilización y control de las órdenes de pago a justificar, y unificar en un solo registro, integrado en la contabilidad general, todas las operaciones de esta naturaleza.
6. Integrar en el sistema contable el seguimiento y control de los proyectos de gasto, en particular los de carácter plurianual y con financiación afectada, y coordinar el plan de inversiones con el planeamiento urbanístico, como instrumentos de programación económica que trascienda el ejercicio presupuestario.
7. Implantar un registro global de perceptores de transferencias y subvenciones, a efectos de controlar la justificación de su aplicación a la finalidad prevista y en los plazos fijados legalmente, dotándose, asimismo, de procedimientos reguladores que definan dicha finalidad, requisitos concurrentes en los beneficiarios, con objeto de garantizar la transparencia en la actuación administrativa y su adecuación a los principios de objetividad y publicidad, requeridos en la normativa de aplicación.

8.2. SOBRE LA CUENTA GENERAL

1. Para subsanar las deficiencias advertidas en la fiscalización, la Cuenta General debería contener todos los estados, anexos y justificantes previstos legalmente y ajustados a la normativa aplicable, en particular el estado de la deuda, el estado de gastos con financiación afectada y el estado de compromiso de ingresos con cargo a presupuestos futuros. Asimismo, la Cuenta General deberá elaborarse conforme a los criterios contables que le son de aplicación, a efectos de subsanar, entre otras, la falta de representatividad del resultado presupuestario, puesta de manifiesto en el presente Informe.
2. La Corporación debería revisar los criterios para el cálculo de los saldos de dudoso cobro y establecer un sistema más acorde con el principio de prudencia, puesto que la fiabilidad de la información que ofrece el estado Remanente de tesorería depende, básicamente, de la valoración dada, en particular a dichos saldos. Además, el criterio adoptado deberá mantenerse



en ejercicios sucesivos y modificarse sólo excepcionalmente, por causas justificadas, y dejando constancia de las razones de dicha modificación.

8.3. SOBRE LOS PRESUPUESTOS

Para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe, el expediente de aprobación del presupuesto general y de resolución de reclamaciones al mismo deberá contener todos los documentos e informes preceptivos, emitiendo éstos con suficiente antelación para su conocimiento por todos los miembros del Pleno con carácter previo a su aprobación.

8.4. SOBRE LA CONTRATACIÓN

A efectos de ajustar su actuación a la legislación vigente y garantizar una mayor eficacia en su gestión contractual, el Ayuntamiento debería proceder a la adopción, entre otras, de las siguientes medidas:

1. No utilizar a la Sociedad Anónima Actuaciones Urbanas de Valencia con el carácter meramente instrumental y de intermediación entre el Ayuntamiento y las empresas con las que contrata para la ejecución de las obras, como si se tratara de un mero Servicio de Contratación de la propia Corporación, puesto que, como Sociedad urbanística que es aquélla, para el cumplimiento de sus fines debería actuar como una entidad particular con sometimiento al Derecho mercantil, con la única particularidad de ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y libre concurrencia.
2. Garantizar los principios de publicidad, igualdad de trato y concurrencia en la selección de los adjudicatarios, evitando la práctica restrictiva que implica el acudir a las contrataciones globales para la ejecución de las obras, primar a las empresas que hayan realizado prestaciones en la ciudad de Valencia o justificar la elección del procedimiento negociado sin publicidad en una imperiosa urgencia que, posteriormente, queda desvirtuada, como se pone de manifiesto en el presente Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3. Vigilar la ejecución de los contratos de obra, realizando una adecuada dirección, evitando que se realicen modificaciones sin la previa autorización del órgano de contratación.

Madrid, 26 de octubre de 2000

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ubaldo Nieto Alba



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS



TRIBUNAL DE CUENTAS

RELACIÓN DE ANEXOS

- 1. CUENTAS ANUALES**
- 2. DERECHOS Y OBLIGACIONES RECONOCIDOS, RESULTADO PRESUPUESTARIO Y REMANENTE DE TESORERIA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS**
- 3. BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE CAPITAL INTEGRAMENTE MUNICIPAL**
- 4. REMANENTE DE TESORERIA**
- 5. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**
- 6. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS**
- 7. CONTRATACIÓN REALIZADA**
- 8. EXPEDIENTES CONTRACTUALES ANALIZADOS**

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

EJERCICIO 1996

CUENTAS ANUALES

En millones de pesetas

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

	Previsiones			Dchos.		% t.	% ej.	Ingresos		Pdte. de cobro
	Iniciales	Modific.	%	Dftvas.	liquid.			líquidos	% cb.	
Operaciones corrientes	57.872	1.185	2	59.057	62.547	85	106	51.616	83	10.931
1 - Impuestos directos	23.217	0	0	23.217	24.465	33	105	19.682	80	4.783
2 - Impuestos indirectos	1.900	0	0	1.900	1.655	2	87	571	35	1.084
3 - Tasas y otros ingresos	6.676	643	10	7.319	8.557	12	117	5.973	70	2.584
4 - Transferencias corrientes	25.706	401	2	26.107	27.217	37	104	24.973	92	2.244
5 - Ingresos patrimoniales	373	141	38	514	653	1	127	417	64	236
Operaciones de capital	1.762	2.037	116	3.799	3.372	5	89	858	25	2.514
6 - Enaj. inversiones reales	103	1.650	1.602	1.753	1.699	2	97	158	9	1.541
7 - Transferencias de capital	1.659	387	23	2.046	1.673	2	82	700	42	973
Operaciones financieras	9.795	11.715	120	21.510	7.636	10	35	7.636	100	0
8 - Activos financieros	35	9.215	26.329	9.250	25	0	0	25	100	0
9 - Pasivos financieros	9.760	2.500	26	12.260	7.611	10	62	7.611	100	0
TOTALES	69.429	14.937	22	84.366	73.555	100	87	60.110	82	13.445
Remanente de Tesorería		9.215		9.215						
Total excluido el R. de T*	69.429	5.722	8	75.151	73.555	100	98			

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

	Créditos			Obligac.		% t.	% ej.	Pagos		Pdte. de pago
	Iniciales	Modific.	%	Dftvos.	reconoc.			líquidos	% pg.	
Operaciones corrientes	53.717	5.723	11	59.440	54.365	81	91	46.857	86	7.508
1 - Gastos de personal	17.600	879	5	18.479	17.984	27	97	17.899	100	85
2 - Compras de bienes c. y serv	19.437	3.833	20	23.270	19.704	29	85	14.699	75	5.005
3 - Intereses	6.578	-1.057	-16	5.521	5.185	8	94	4.667	90	518
4 - Transferencias corrientes	10.102	2.068	20	12.170	11.492	17	94	9.592	83	1.900
Operaciones de capital	12.034	8.909	74	20.943	9.321	14	45	6.942	74	2.379
6 - Inversiones reales	11.065	8.008	72	19.073	8.458	13	44	6.333	75	2.125
7 - Transferencias de capital	969	901	93	1.870	863	1	46	609	71	254
Operaciones financieras	3.678	299	8	3.977	3.321	5	84	3.064	92	257
8 - Activos financieros	146	161	110	307	30	0	10	30	100	0
9 - Pasivos financieros	3.532	138	4	3.670	3.291	5	90	3.034	92	257
TOTALES	69.429	14.931	22	84.360	67.007	100	79	56.863	85	10.144

RESULTADO PRESUPUESTARIO

PRESUPUESTOS CERRADOS

			Derechos		Obligac.
Dchos.recon.netos	73.555	Saldo a 1.1.96	38.342	11.061	
Obligac.rec.netas	67.007				
Rtdo.Ptario	6.548	Bajas / rectificac.	-3.683	-145	
Desv.posit.financ.	6.638				
Desv.negat.financ.	0	Cobros / pagos	9.811	10.169	
Gtos.financ.con Rem.liq.T*	9.215				
Rtdo.Ptario Ajustado	9.125	SALDO 31.12.96	24.848	747	

ESTADO DE TESORERÍA

	Pagos		Cobros
Presupuestarios	49.050		37.339
De otros entes	870		0
Op. no presupuestarias	171.984		184.513
Otros (Deud. IVA)	31		31
SUMAS	221.935		221.883
Existencia inicial			129
Existencia final	77		
TOTALES	222.012		222.012

BALANCE DE SITUACIÓN

ACTIVO	31.12.96	1.01.96	PASIVO	31.12.96	1.01.96
Inmovilizado	109.755	103.005	Patrimonio y reservas	67.517	56.257
Inmovilizado material	39.405	39.036	Subvenciones de capital	5.680	4.009
Inmovilizado inmaterial	98	60	Deudas a largo plazo	48.435	44.535
Inversiones en infraestruct.	68.533	62.189	Deudas a corto plazo	22.341	26.974
Inmovilizado financiero	1.719	1.720	Partidas pdtes. de aplicación	1.565	2.155
Deudores	39.884	42.044	Beneficios del ejercicio	4.195	11.260
Cuentas financieras	94	141			
TOTAL	149.733	145.190	TOTAL	149.733	145.190
Ctrol. prptario. y de orden	73.272	81.123	Ctrol. prptario. y de orden	73.272	81.123

CUENTA DE RESULTADOS

Rtdos.corrtes.ej*	7.734
Rtdos.extraordinarios	-1
Rtdos.cartera valores	0
Modif.prptos.cerrados	-3.538
RESULTADO NETO	4.195

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

EJERCICIO 1996

DERECHOS Y OBLIGACIONES RECONOCIDOS, RESULTADO PRESUPUESTARIO Y REMANENTE DE TESORERÍA
DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS*En millones de pesetas*

Organismo	Derechos	Obligaciones	Resultado	Remanente de Tesorería
	Liquidados	Reconocidas	Presupuestario	
Patronato de la Universidad Popular	240	228	12	92
Fundación Deportiva Municipal	787	718	69	190
Fundación Municipal de Cine de Valencia	191	178	13	22
Fundación Pública Municipal de Parques y Jardines Singulare	442	459	-17	38
Patronato de Viviendas para Funcionarios	2	1	1	11
Junta Central Fallera	191	191	0	2
Fundación de la Escuela de Jardinería y Paisaje	136	111	25	39
Palau de la Música, Congresos y Orquesta de Valencia	1.610	1.519	91	178
Consell Agrari Municipal	21	20	1	17
Fundación Municipal del Camping el Saler	125	117	8	6

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

EJERCICIO 1996

BALANCE DE SITUACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE CAPITAL INTEGRAMENTE DE LA ENTIDAD

En millones de pesetas

EMT					
BALANCE DE SITUACIÓN					
ACTIVO	1.12.96	1.01.96	PASIVO	1.12.96	1.01.96
Gastos de establecimiento	4	5	Capital suscrito	726	726
Inmovilizaciones inmateriales	649	656	Reservas	159	293
Inmovilizaciones materiales	7.821	7.160	Resultado del ejercicio	64	8
Provisiones	(14)		Ingresos a distribuir en varios ejercici	410	327
Amortizaciones	(3.357)	(2.823)	Provisiones para riesgos y gastos	226	141
Gastos a distribuir en varios ejercicio	125	166	Deudas con entidades de crédito	2.770	2.820
Existencias	62	59	Proveedores de inmovilizado	413	488
Ayuntamiento de Valencia	1.095	1.271	Deudas con entidades de crédito	589	583
Deudores	542	354	Ayuntamiento de Valencia		10
Cuentas financieras	80	54	Acreedores comerciales	401	362
Ajustes por periodificación	11	9	Proveedores de inmovilizado	118	138
			Otras deudas no comerciales	929	806
			Ajustes por periodificación	213	209
TOTAL	7.018	6.911	TOTAL	7.018	6.911

AUMSA

BALANCE DE SITUACIÓN					
ACTIVO	1.12.96	1.01.96	PASIVO	1.12.96	1.01.96
Inmovilizado Inmaterial	9	9	Capital social	765	765
Amortizaciones	(9)	(9)	Reservas	629	608
Inmovilizado Material	486	481	Pérdidas y ganancias	31	21
Amortaciones	(63)	(48)	Ingresos a distribuir en varios ejercici	536	829
Inmovilizado Financiero	1.285	1.307	Provisiones	187	255
Provisiones	(184)	(192)	Deudas con entidades de crédito	618	135
Deudores operaciones tráfico L.P.(Ay	1.831	3.137	Otros acreedores	1.810	3.084
Gastos a distribuir en varios ejercicio	392	731	Desembolsos sobre acciones no exig	0	242
Existencias	627	634	Deudas entidades de crédito	43	663
Deudores	412	278	Acreedores comerciales	2.499	2.175
Empresas del grupo deudores (Ayto)	2.153	2.734	Deudas con empresas del grupo (Ayu	177	267
Cuentas financieras	467	45	Administraciones Públicas	111	56
Ajustes por periodificación	1	1	Provisiones para operaciones de tráfi	1	8
TOTAL	7.407	9.108	TOTAL	7.407	9.108

VALENCIA ANTIGA

BALANCE DE SITUACIÓN					
ACTIVO	1.12.96	1.01.96	PASIVO	1.12.96	1.01.96
Accionistas desembolsos no exigidos	0	238	Capital Social	475	475
Gastos de establecimiento	2	1	Resultados de ejercicios anteriores	(166)	(111)
Inmovilizado Inmaterial	1	1	Pérdidas y ganancias	51	(55)
Inmovilizado Material	81	81	Ingresos a distribuir en varios ejercici	119	121
Existencias	688	605	Acreedores a largo plazo	100	275
Deudores	235	215	Acreedores a corto plazo	444	501
Cuentas financieras	16	65			
TOTAL	1.023	1.206	TOTAL	1.023	1.206

Anexo 4	
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	
EJERCICIO 1996	
REMANENTE DE TESORERÍA	

En millones de pesetas

DEUDORES PENDIENTES DE COBRO		32.083
De presupuesto de ingresos.Presupuesto corriente	13.445	
De presupuesto de ingresos.Presupuestos cerrados	24.848	
De otras operaciones no presupuestarias	597	
Menos:		
Saldos de dudoso cobro	5.242	
Ingresos realizados pendientes de aplicación definitiva	1.565	
ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO		21.347
De presupuesto de gastos.Presupuesto corriente	10.144	
De presupuesto de gastos.Presupuestos cerrados	747	
De presupuesto de ingresos	5	
De recursos de otros entes públicos	708	
De otras operaciones no presupuestarias	9.743	
Menos:		
Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva (0,19)	---	
FONDOS LÍQUIDOS DE TESORERÍA		77
REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL		10.813
Remanente afectado a gastos con financiación afectada	6.638	
Remanente para gastos generales	4.175	

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

EJERCICIO 1996

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

En millones de pias.

CONCEPTO	Previsiones		Derechos		Recaudación		Pendiente	
	Definitivas	%	Líquidos	%	Líquida	%	Cobro	%
Impuesto sobre bienes inmuebles	13.081	16%	13.155	18%	11.926	20%	1.230	9%
Vehículos de tracción mecánica	3.450	4%	3.617	5%	2.759	5%	858	6%
Incremento de valor de los terrenos	1.500	2%	1.853	3%	1.000	2%	853	6%
Actividades Económicas	5.186	6%	5.728	8%	4.009	7%	1.720	13%
Impuestos directos Extinguidos	0	0%	112	0%	-12	0%	124	1%
1 IMPUESTOS DIRECTOS	23.217	28%	24.465	33%	19.682	33%	4.784	36%
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	1.900	2%	1.655	2%	571	1%	1.084	8%
Otros impuestos indirectos Extinguidos	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 IMPUESTOS INDIRECTOS	1.900	2%	1.655	2%	571	1%	1.084	8%
Venta de bienes	11	0%	7	0%	3	0%	4	0%
Tasas por prestación de servicios generales	943	1%	986	1%	966	2%	20	0%
Tasas sobre actividades económicas	545	1%	386	1%	302	1%	84	1%
Tasa de Alcantarillado	1.575	2%	1.405	2%	1.292	2%	114	1%
P. P. por prestación de serv. de carácter gral.	171	0%	222	0%	163	0%	59	0%
P. P. por utiliz. privat. o aprov. esp. dom. púb.	1.711	2%	1.719	2%	1.138	2%	580	4%
Contribuciones especiales	122	0%	122	0%	122	0%	0	0%
Reintegros de presupuestos cerrados	530	1%	528	1%	528	1%	0	0%
Multas	355	0%	1.559	2%	215	0%	1.344	10%
Recargo de apremio	250	0%	279	0%	279	0%	0	0%
Intereses de demora	150	0%	209	0%	199	0%	10	0%
Otros Ingresos diversos	957	1%	1.136	2%	768	1%	368	3%
3 TASAS Y OTROS INGRESOS	7.319	9%	8.556	12%	5.973	10%	2.583	19%
De la Administración del Estado	23.508	28%	24.711	34%	23.697	39%	1.014	8%
De Organismos autónomos del Estado	173	0%	172	0%	153	0%	19	0%
A. Portuaria anexión P. Maritimos	1	0%	1	0%	1	0%	0	0%
De Organismos autónomos de Com. Autónomas	313	0%	316	0%	248	0%	67	1%
De la Administración Gral. de la Com. Autónoma	1.963	2%	1.902	3%	865	1%	1.036	8%
Otras transferencias de Entidades Locales	28	0%	28	0%	0	0%	28	0%
Subvenciones de Empresas privadas	33	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Otras Subvenciones	5	0%	5	0%	5	0%	0	0%
FEMP Programas juventud	2	0%	2	0%	2	0%	0	0%
Transferencias corrientes del Exterior	81	0%	81	0%	1	0%	80	1%
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	26.107	31%	27.217	37%	24.973	42%	2.244	17%
Intereses de títulos-valores	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Intereses de préstamos a empresas y otros Entes Locales	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Intereses de préstamos a familias e Instituciones PSFL	10	0%	11	0%	6	0%	5	0%
Intereses de depósitos	212	0%	269	0%	269	0%	0	0%
Dividendos y participación en beneficios de empresas públicas	171	0%	187	0%	46	0%	141	1%
Rentas de bienes inmuebles	26	0%	43	0%	18	0%	25	0%
Concesiones administrativas	75	0%	101	0%	45	0%	56	0%
Aprovechamientos especiales	21	0%	42	0%	32	0%	10	0%
5 INGRESOS PATRIMONIALES	514	1%	653	1%	417	1%	236	2%
de Solares	1.214	1%	1.263	2%	6	0%	1.257	9%
Parcelas sobrantes de la vía pública	0	0%	131	0%	131	0%	0	0%
Viviendas y locales de negocio	438	1%	305	0%	21	0%	284	2%
6 ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	1.652	2%	1.699	2%	158	0%	1.542	11%
De la Administración General del Estado	30	0%	30	0%	30	0%	0	0%
De la Administración General de la Comunidad Autónoma	698	1%	612	1%	131	0%	481	4%
Diputación Palacio Cervelló	292	0%	42	0%	0	0%	42	0%
De empresas privadas	134	0%	96	0%	70	0%	27	0%
Aportación fondos FEDER POMAL	891	1%	891	1%	469	1%	422	3%
7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.045	2%	1.672	2%	699	1%	972	7%
Reintegro de préstamos concedidos al S.P.	5	0%	1	0%	1	0%	0	0%
Reintegro de préstamos concedidos fuera del S.P.	30	0%	24	0%	24	0%	0	0%
Remanente de Tesorería	9.215	11%	0	0%	0	0%	0	0%
8 ACTIVOS FINANCIEROS	9.250	11%	25	0%	25	0%	0	0%
9 PASIVOS FINANCIEROS	12.260	15%	7.611	10%	7.611	13%	0	0%
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	84.366	100%	73.555	100%	60.110	100%	13.445	100%

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

EJERCICIO 1996

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

En millones de ptas.

CONCEPTO								
	Créditos Definitivos	%	Obligaciones Reconocidas	%	Pagos Líquidos	%	Pendiente Pago	%
Altos cargos	183	0%	181	0%	181	0%	0	0%
Personal eventual Gabinetes	174	0%	168	0%	168	0%	0	0%
Personal funcionario	11.367	13%	11.252	17%	11.251	20%	1	0%
Personal laboral	901	1%	845	1%	821	1%	23	0%
Otro personal	54	0%	33	0%	33	0%	0	0%
Incentivos al rendimiento	1.308	2%	1.279	2%	1.277	2%	2	0%
Cuotas, prestaciones y gastos sociales	4.492	5%	4.227	6%	4.168	7%	58	1%
1 GASTOS DE PERSONAL	18.479	22%	17.984	27%	17.899	31%	85	1%
Arrendamientos	247	0%	213	0%	174	0%	39	0%
Reparaciones mantenimiento y conservación	7.364	9%	6.277	9%	4.512	8%	1.765	17%
Material, suministros y otros	15.614	19%	13.184	20%	9.987	18%	3.197	32%
Indemnizaciones por razón de servicio	45	0%	29	0%	26	0%	3	0%
2 COMPRAS CORRIENTES Y SERVICIOS	23.269	28%	19.704	29%	14.699	26%	5.005	49%
3 INTERESES	5.521	7%	5.185	8%	4.667	8%	518	5%
A Organismos Autónomos de la Entidad Local	2.820	3%	2.769	4%	2.617	5%	152	1%
Al Estado	18	0%	18	0%	16	0%	2	0%
A Empresas de la Entidad Local	5.521	7%	5.516	8%	4.735	8%	782	8%
A Entidades Locales	1.977	2%	1.456	2%	794	1%	661	7%
A Empresas Privadas	56	0%	56	0%	56	0%	0	0%
A familias e IPSFL	1.778	2%	1.676	3%	1.375	2%	301	3%
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.170	14%	11.492	17%	9.593	17%	1.899	19%
I. Reposición Nueva en infraestructuras y B.d	12.170	14%	6.248	9%	4.607	8%	1.641	16%
I. Reposición Nueva asociada funcionamiento	3.077	4%	1.814	3%	1.502	3%	312	3%
Gastos en inversiones de carácter inmaterial	125	0%	39	0%	34	0%	4	0%
Inversiones en Bienes comunales	1.572	2%	357	1%	189	0%	168	2%
6 INVERSIONES REALES	19.074	23%	8.458	13%	6.333	11%	2.125	21%
A Organismos Autónomos de la Entidad Local	124	0%	124	0%	124	0%	0	0%
A Empresas de la Entidad Local	475	1%	212	0%	192	0%	20	0%
A Comunidades Autónomas	926	1%	363	1%	160	0%	203	2%
A Entidades Locales	291	0%	111	0%	79	0%	32	0%
A familias e IPSFL	53	0%	53	0%	53	0%	0	0%
7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.869	2%	863	1%	609	1%	255	3%
8 ACTIVOS FINANCIEROS	308	0%	30	0%	30	0%	0	0%
9 PASIVOS FINANCIEROS	3.670	4%	3.291	5%	3.034	5%	258	3%
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	84.360	100%	67.007	100%	56.863	100%	10.144	100%

ANEXO 7			
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA			
EJERCICIO 1996			
CONTRATACIÓN REALIZADA			

I. AYUNTAMIENTO

	TIPO DE CONTRATO	DATOS COMUNICADOS		MUESTRA ANALIZADA			
		Nº	Millones ptas.	Nº	Porcentaje sobre datos	Millones ptas.	Porcentaje sobre datos
ENCARGOS A CONTRATAS GLOBALES (1)	Obras	112	2.917	34	30%	1.865	64%
PROCEDIMIENTOS	Obras	19	3.695	13	68%	3.292	89%
TRAMITADOS	Suministros	53	380	4	8%	83	22%
CONFORME A LA LCAP	Servicios (2)	78	1.927	5	6%	427	22%
SUBTOTAL PROCEDIMIENTOS		150	6.002	22	15%	3.802	63%
TOTAL		262	8.919	56	21%	5.667	64%

(1) No se incluyen las obras realizadas por la empresa concesionaria del servicio de aguas de Valencia.

(2) Denominación utilizada por el Ayuntamiento al remitir los datos, que incluye los contratos de gestión de servicios públicos, consultoría y asistencia y servicios.

II. AUMSA

	TIPO DE CONTRATO	DATOS COMUNICADOS		MUESTRA ANALIZADA			
		Nº	Millones ptas.	Nº	Porcentaje sobre datos	Millones ptas.	Porcentaje sobre datos
CONTRATOS ADJUDICADOS (1)	Obras	7	2.195	6	86%	2.184	99%
	Otros	19	333	-	-	-	-
TOTAL		26	2.528	6	23%	2.184	86%

(1) Según relación facilitada por la propia sociedad.

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**EJERCICIO 1996****EXPEDIENTES EXAMINADOS****I. AYUNTAMIENTO**

ENCARGOS A CONTRATAS GLOBALES		Millones de ptas.
A. CONTRATA GLOBAL DE LIMPIEZA Y CONSERVACIÓN DE LA RED DE SANEAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE ESTACIONES		
1	PROYECTO DESGLOSADO COLECTOR AVDA. JUAN XXIII	362
2	OBRAS INFRAESTRUCTURA CORRECTIVA Y MEJORAS RED DE SANEAMIENTO	200
3	DESVIÓ COLECTOR C/GUILLEM DE CASTRO	14
B. CONTRATA GLOBAL DE CONSERVACIÓN E INSTALACIÓN DE SISTEMAS PARA CONTROL DE TRÁFICO		
4	SEGUIMIENTO ARQUEOLÓGICO DEL PUENTE DE GUILLEM DE CASTRO	10
5	MODIFICACIÓN INTERSECCIÓN GASPAR AGUILAR-FONTANARES	2
6	SEGUIMIENTO ARQUEOLÓGICO DEL PASO INFERIOR GUILLEM DE CASTRO ANGEL GUIMERÁ	2
7	INSTALACIÓN PASO DE PEATONES EN GUILLEM DE CASTRO-PORTAL NOU	1
C. CONTRATA GLOBAL DE MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS E INSTALACIONES MUNICIPALES		
8	REFUERZO DE FORJADOS PARA LA REFORMA EN DEPENDENCIAS DE LA CASA CONSISTORIAL	60
9	REFORMA E INSTALACIONES DE SEGURIDAD DE LA CASA CONSISTORIAL	50
10	REHABILITACIÓN LOCAL PARA JUNTA MUNICIPAL DE PATRAIX	20
11	CAMBIO INSTALACIÓN BAJA TENSIÓN EN VIVEROS	18
12	REMDELACIÓN INSTALACIONES ELÉCTRICAS DEL PARQUE CENTRAL DE BOMBEROS	13
D. CONTRATA GLOBAL DEL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LOS JARDINES DE LA CIUDAD		
13	PROYECTO DE AJARDINAMIENTO SITUADO EN EL PASEO DE LA ALAMEDA SEGUNDA FASE	48
14	REMDELACIÓN DE UN JARDÍN EN LA C/ ALMAZORA	46
15	REMDELACIÓN DEL AJARDINAMIENTO SITUADO EN LA AV. TRES CRUCES ENTRE TRES FORQUES Y EL JARDÍN SOBRE EL PARKING	32
16	PROYECTO COMPLEMENTARIO AJARDINAMIENTO C/ ALMAZORA	9
17	OBRAS COMPLEMENTARIAS JARDÍN AVDA. TRES CRUCES	6
E. CONTRATA GLOBAL PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN EN LA CIUDAD		
18	OBRAS DE URBANIZACIÓN DE LA CALLE MONESTIR DE POBLET	130
19	URBANIZACIÓN CALLE DOCTOR NICASIO BENLLOCH	50
20	URBANIZACIÓN EN LA PLAZA DE SEGOVIA	49
21	OBRAS URBANIZACIÓN PL. VIRGEN DE MONTIEL Y VARIAS CALLES ADYACENTES DE BENICALAP	38
22	OBRAS ORDINARIAS DE URBANIZACIÓN EN LA C/ FRANCISCO MOROTE	14
F. CONTRATA GLOBAL PARA LAS OBRAS DE REPARACIÓN, RENOVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS CALLES Y CAMINOS DE LA CIUDAD		
23	REPARACIÓN DEL PUENTE DE ASTILLEROS, PRIMERA FASE	50
24	OBRAS DE URBANIZACIÓN DE DIVERSAS CALLES EN EL BARRIO DE TORMOS	50
25	CONEXIÓN CARRETERA DE ALBORAYA - ACCESO CAMPO LEVANTE - AV. PRIMADO REIG	37
26	PAVIMENTACIÓN DIVERSAS CALLES EN BENIMAMET	18
27	ACONDICIONAMIENTO DE ACERAS EN EL PASEO DE LA ALAMEDA	7

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA**EJERCICIO 1996****EXPEDIENTES EXAMINADOS**

G. CONTRATA GLOBAL PARA LAS OBRAS Y CONSTRUCCIÓN DE UNIDADES DE ENTERRAMIENTO EN LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES	
28 CONSTRUCCIÓN 2520 NICHOS EN EL CEMENTERIO GENERAL	249
H. CONTRATA GLOBAL DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL ALUMBRADO PÚBLICO	
29 ALUMBRADO PÚBLICO SAN JOSÉ CALASANZ-SAN FRANCISCO DE BORJA Y PINTOR BENEDITO	50
30 PROYECTO ALUMBRADO PÚBLICO GRAN VÍA RAMÓN Y CAJAL TRAMO PLAZA ESPAÑA-CUENCA	50
31 PROYECTO ALUMBRADO PÚBLICO GRAN VÍA FERNANDO EL CATÓLICO, TRAMO CUENCA-LITERATO GABRIEL MIRÓ	50
32 ALUMBRADO PÚBLICO AVDA. REINO DE VALENCIA, TRAMO PEDRO III EL GRANDE Y AVDA. PERIS Y VALERO	35
I. CONTRATA GLOBAL PARA LA LIMPIEZA DE TERRENOS Y SOLARES, ASÍ COMO EL VALLADO DE ESTOS ÚLTIMOS	
33 CAMPAÑA LIMPIEZA SOLARES	50
34 CAMPAÑA LIMPIEZA SOLARES AÑO 1.996	45

PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS CONFORME A LA LCAP		Millones de ptas.
OBRAS		
1 CONSTRUCCIÓN PUENTE GUILLEM DE CASTRO		1875
2 REDACCIÓN PROYECTO Y REHABILITACIÓN EDIFICIO AZAGADOR DE LAS MONJAS: PISCINA MUNICIPAL DE PATRAIX		574
3 OBRAS REHABILITACIÓN PALACIO CERVELLÓ		384
4 OBRAS CONEXIÓN ALCANTARILLADO BORBOTO		103
5 OBRAS CONEXIÓN ALCANTARILLADO CARPESA		88
6 OBRAS ALCANTARILLADO BENIFARAIG		73
7 OBRAS ALCANTARILLADO CASAS DE BÁRCENA		65
8 OBRAS DE SANEAMIENTO POBLE NOU		43
9 OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO ACCESO AL ALMUDÍN		22
10 OBRAS CARRIL BICI 1996		19
11 OBRAS ALCANTARILLADO BARRIO SAN ISIDRO.FASE II		18
12 REFORMA CUBIERTA MERCADO TORREFIEL		16
13 OBRAS CARRIL BICI		12
SUMINISTROS		
1 SUMINISTRO MATERIAL DEPORTIVO		29
2 SUMINISTRO AUTOBOMBA NODRIZA LIGERA PARA EL SPEIS		20
3 SUMINISTRO AUTOBOMBA NODRIZA LIGERA		20
4 SUMINISTRO PAPEL BLANCO Y RECICLADO		13
SERVICIOS		
1 GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN PARQUE GULLIVER		202
2 CAMPAÑA DESRATIZACIÓN Y CONTRA CUCARACHAS		79
3 CAMPAÑA DE DESINSECTACIÓN		60
4 DIRECCIÓN OBRAS PUENTE GUILLEM CASTRO		55
5 EDICIÓN LIBRO Y VIDEL "PLAN ESTRATEGICO DE VALENCIA"		30

ANEXO 8-3	
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	
EJERCICIO 1996	
EXPEDIENTES EXAMINADOS	

II. AUMSA

OBRAS		Millones de ptas.
1	CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE SANEAMIENTO INTEGRAL DE BENICALAP	672
2	CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DEL COLECTOR NORTE RAMAL CAUCE TRAMO I	382
3	CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE COLECTORES DE LA AVDA DE LA CONSTITUCIÓN	319
4	CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE ALCANTARILLADO DE CABANYAL-CANYAMERAL, SECTOR III	308
5	CONTRATO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DEL COLECTOR NORTE RAMAL CAUCE TRAMO II	302
6	CONTRATO PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN DEL BARRIO CIUDAD FALLERA, 1ª FASE	202