AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Ref. Exp. 7.8 A 30/2017 – [redacted]
Asunto: Investigación exp. A 12.30/2017

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA
EXCMO. SR ALCALDE
Pl. de l'Ajuntament, 1
46002 VALÈNCIA

RESOLUCIÓN DE REMISIÓN INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

Por resolución del Director de la Agencia dictada el 25 de abril de 2018, notificada el 28 de abril de 2018 al Exmo Ayuntamiento de Valencia, se abrió expediente de investigación en relación con la denuncia realizada respecto las modificaciones introducidas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que ha de regir la contratación y el documento "Consideraciones a incluir en el pliego de cláusulas administrativas para la contratación de la redacción del proyecto de reordenación de la plaza de la Reina de la Ciudad de Valencia".

Con fecha 28 de febrero de 2019 se emitió informe provisional, en el que se recogían los resultados de las actuaciones de investigación, los hechos que indiciariamente resultaban acreditados y las conclusiones de aquellas, remitiéndose el mismo al Excmo. Ayuntamiento de Valencia para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, concediéndose al efecto un plazo de 10 días hábiles a contar desde su recepción.

En fecha 2 de abril de 2019, tuvo entrada en el Registro de la Agencia escrito de alegaciones remitido por el Sr. Regidor Delegat de Mobilitat Sostenible.

Con fecha 12 de junio de 2019 se emitió informe definitivo, en el que se analizan las alegaciones efectuadas por el Excmo Ayuntamiento de Valencia, se relacionan los hechos que se consideran acreditados y se formulan las conclusiones a tenor de los hechos y consideraciones jurídicas expuestas en el mismo.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

RESUELVO

PRIMERO.- Trasladar al Excmo Ayuntamiento de Valencia el informe final emitido por la Agencia, que se adjunta a la presente, donde se recogen los hechos indiciariamente acreditados en las actuaciones de investigación iniciadas por resolución del Director de la Agencia de fecha 25 de abril de 2018, así como las conclusiones de las mismas, a los efectos previstos en el artículo 16.1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

SEGUNDO.- Recomendar al Exmo Ayuntamiento de Valencia que se garantice y, posteriormente, controle la adecuada asignación de funciones a los cargos de confianza (personal eventual). En particular, se recuerda que habrán de asignarse a través de la plantilla municipal para *"funciones de confianza o asesoramiento especial"*. Tales funciones son distintas de las de asesoramiento general, que se corresponden con los cometidos profesionales de emisión de informes o dictámenes, jurídicos o técnicos, en actividades propias y de carácter permanente de la Administración Pública, propias del funcionariado de carrera y del personal directivo. De este modo, se estará actuando con el máximo respeto a la normativa en materia de función pública así como a los principios de imparcialidad, objetividad, integridad y buena administración.

TERCERO.- Comunicar a la persona denunciante el resultado de las investigaciones realizadas.

En Valencia, a 18 de junio de 2019
El Director de la Agencia

Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la C.V.

Joan Antoni Llinares Gómez

Ref. Exp. 7.8 A 30/2017-[redacted]
Asunto: investigación; exp. A 12.30/2017
Denunciado: Exmo Ayuntamiento de Valencia

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

INFORME DEFINITIVO DE INVESTIGACIÓN

Los funcionarios que suscriben el presente informe, con el CIP n.º I 830, y CIP n.ºI 833, en cumplimiento de lo establecido en el articulo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana emiten el presente informe.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Sobre el informe previo de verosimilitud

En fecha 25 de abril de 2018 el director de la Agencia dictó resolución de inicio de las investigaciones, sobre la base del correspondiente informe de verosimilitud y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

SEGUNDO. Requerimiento de documentación

En la citada resolución de inicio de investigaciones se requirió al Exmo Ayuntamiento de Valencia para que aportase la siguiente documentación:

a) Copia compulsada de los expedientes E-01801-2016-003204 y E-04101-2016-000169, foliados y numerados.

b) Informe del Servicio de Movilidad Sostenible, en el que concretase el motivo o fundamento de las modificaciones a las que se alude en los Informes de dicho servicio de fechas 23 y 30 de agosto de 2016. En concreto se precisaran las indicaciones recibidas por el Asesor de Urbanismo a las que se hace expresa mención en dichos informes y se identifique el nombre del citado Asesor de Urbanismo.

TERCERO. Resultado del trámite de audiencia

El Exmo Ayuntamiento de Valencia, efectuó alegaciones mediante escrito del Concejal Delegado de Mobilidad Sostenible el 2 de abril de 2019, registrado de entrada en la Agencia en la misma fecha con el núm 179/2019.

CUARTO. Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos.

A) Actividades de investigación

Requerimiento documental efectuado por Resolución del Director de 25 de abril de 2018 de inicio de las investigaciones.

B) Resultados. Hechos analizados e indiciariamente acreditados

I.- En informe de la Jefa de Servicio de Movilidad sostenible de 23 de agosto de 2016 figura que, a petición del Asesor en Materia de Urbanismo del Gabinete de Alcaldía, se modificó el Pliego de Prescripciones Técnicas.

II.- En informe de la Jefa de Servicio de Movilidad sostenible de 30 de agosto de 2016, se indica que a petición del Asesor en Materia de Urbanismo del Gabinete de Alcaldía se modificó el documento *"Consideraciones a incluir en el Pliego de Cláusulas Administrativas para la contratación de la redacción del proyecto de reordenación de la plaza de la Reina de la Ciudad de Valencia".*

III.- La Agencia solicitó al Exmo Ayuntamiento de Valencia, Informe del Servicio de Movilidad Sostenible, en el que concretase el motivo o fundamento de las modificaciones a las que se alude en los Informes de dicho servicio de fechas 23 y 30 de agosto de 2016. En concreto se precisasen las indicaciones recibidas por el Asesor de Urbanismo a las que se hace expresa mención en dichos informes y se identifique el nombre del citado Asesor de Urbanismo.

IV.-En informe realizado por la Jefa de Servicio de Mobilidad Sostenible, de 11 de mayo de 2018, se indica que efectivamente se han realizado modificaciones al "Pliego de Prescripciones Técnicas" el 23 de agosto de 2016 y en el documento *"Consideraciones a incluir en el pliego de cláusulas administrativas para la contratación de la redacción del proyecto de reordenación de la plaza de la Reina de la Ciudad de València"* el 30 de agosto de 2016 por instrucciones verbales del Asesor de Alcaldía.

En relación a los pliegos de prescripciones técnicas indica la Jefa de Servicio de Mobilidad Sostenible en el informe anterior que *"Revisado el expediente al que hace referencia este informe por el Gabinete de Alcaldía, se considera que los planos de planta de superficie y sótanos previstos para el aparcamiento de la Plaza de la Reina no es una documentación que deba formar parte del Pliego de Prescripciones Técnicas para esta licitación, por lo que el Asesor en Materia de Urbanismo del Gabinete de Alcaldía,* [redacted] *solicita de forma verbal al Servicio de Mobilitat Sostenible que sean eliminados de la documentación del expediente, dado que entiende que dichos planos podrían llevar a confusión y ser considerados como vinculantes para las personas o empresas licitadoras, limitando con ello las ideas o posibles soluciones técnicas a aportar por éstas"*

Estas modificaciones fueron incorporadas a los Pliegos de prescripciones técnicas.

En relación al Anexo I del documento, *"Consideraciones a incluir en el Pliego de Cláusulas Administrativas"*, tras una nueva revisión del expediente por el Gabinete de Alcaldía, el Asesor en Materia de Urbanismo, [redacted] trasladó de forma verbal al Servicio de Mobilitat Sostenible que, con el objetivo de mejorar los criterios de valoración de las ofertas, consideraba adecuado introducir un aspecto nuevo a valorar consistente en el *"Análisis y valoración de los principios compositivos del Proyecto ganador del concurso organizado por el COAV en 1999"*. Su introducción implicaba realizar una distribución de puntos diferente a la propuesta por el Servicio gestor, motivo por el cual se propone modificar los puntos asignados al criterio I.I.2.- "Plazo de ejecución", así como al criterio II.II.3.- *"Memoria de revisión y actualización del Proyecto ganador del primer premio del concurso organizado por el Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana en 1999 con el Lema: TITOLIVIO y en el Estudio Técnico, Análisis de Materiales y Evaluación Estructural y de Durabilidad del Aparcamiento Subterráneo Plaza de la Reina"*.

Estas modificaciones fueron incorporadas al documento.

Por otra parte, por la Jefa de Servicio de Movilidad Sostenible, se indicó que al trasladar los anteriores documentos al Servicio de Contratación a través de la plataforma PIAE, se señaló que el motivo de la nueva documentación se justificaba por un texto aclaratorio realizado por indicaciones del Asesor en Materia de Urbanismo del Gabinete de Alcaldía.

Adicionalmente, se indica por la Jefa de Servicio que estos documentos sufrieron modificaciones posteriores a consecuencia de informes emitidos por los Servicios Económico Presupuestario y de Contratación, siendo las versiones finales las contenidas en el Anexo I, Consideraciones a incluir en el Pliego de Cláusulas Administrativas y el Pliego de Prescripciones Técnicas que, junto con el expediente 04101 2016 169, se remitió en fecha 16 de septiembre de 2016 a la Asesoría Jurídica. La Asesoría Jurídica informó conforme a derecho el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en la contratación mediante procedimiento abierto la prestación del servicio de redacción del proyecto de reordenación de la Plaza de la Reina de la Ciudad de València.

V.- En las alegaciones presentadas por el Exmo Ayuntamiento de Valencia el 2 de abril de 2019, por escrito del concejal delegado de Mobilidad Sostenible el 2 de abril de 2019, se expone:

"I. La conducta del personal eventual no puede calificarse de injerencia en las funciones propias del personal funcionario, sino más bien de formulación de una mera sugerencia de carácter técnico.

...

Así, las modificaciones sugeridas al Pliego de condiciones técnicas de 23/08/2016 pretendieron únicamente la subsanación de un error material, ya que entre los "planos de estado actual" había algunos que efectivamente sí lo eran, pero también otros que no, por lo que la sugerencia de eliminación de estos últimos tenía como única finalidad la subsanación de un error manifiesto. Se trataba de planos de planta de superficie y sótanos previstos para el aparcamiento de la Plaza de la Reina, que no reflejaban el estado actual del mismo, sino que incorporaban una propuesta de futuro no vinculante. Sin embargo, resultaba evidente que su inclusión podría inducir a confusión a los licitadores, que podrían entenderlos como planos vinculantes a pesar de no serlo en absoluto, lo que limitaría notablemente la libertad de los licitadores para aportar sus propias ideas y soluciones técnicas

Por otra parte, las modificaciones sugeridas al Pliego de Cláusulas Administrativas de 30/08/2016 responden al contenido de la Moción impulsora del expediente, aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 29/12/2015 (modificativo del 31/07/2015), que formuló en el encargo de esta actuación contractual al Servicio de Movilidad Sostenible" ... *partiendo del documento técnico ganador del concurso convocado en su día por el COACV",* por lo que parecía lógico que se tuviera en cuenta como criterio de valoración de las ofertas el análisis de los principios compositivos de dicho *proyecto.*

...

En conclusión, considerarnos que no es cierto el hecho denunciado, pues el asesor en materia de urbanismo del Gabinete de Alcaldía en ningún momento dio "instrucciones" a la Jefa de Servicio de Movilidad, ni actuó "suplantando las funciones" que corresponden a determinados funcionarios de la Corporación, sino que se limitó a sugerir al Servicio competente la introducción de determinadas modificaciones en los Pliegos, por razones de índole técnica, y con la exclusiva finalidad de mejorar el contenido de los Pliegos".

"I I. Legalidad del expediente de contratación tramitado.

En cualquier caso, se haya producido o no extralimitación en las funciones del indicado personal eventual, lo relevante es que su actuación no ha producido como consecuencia que el expediente de contratación incurriera en vicio de ilegalidad alguno, sino que la tramitación de este expediente se ha ajustado plenamente al ordenamiento jurídico vigente.

Así lo demuestra el hecho de que -como indica el propio informe provisional de investigación de esa Agencia- la Jefa del Servicio de Movilidad Sostenible, funcionaria altamente cualificada, no emitiera informe de disconformidad en relación con la intervención del asesor, lo que únicamente puede responder a que consideró aceptables las sugerencias técnicas formuladas por éste y, en consecuencia, fueron asumidas e incorporadas a los respectivos Pliegos.

Además, consta en el expediente que los Pliegos, tras incorporar determinadas modificaciones posteriores consecuencia de informes emitidos por el Servicio Económico Presupuestario y el Servicio de Contratación, fueron informados favorablemente por la Asesoría Jurídica Municipal, la Intervención General Municipal y el Servicio de Contratación, antes de ser objeto de aprobación por la Junta de Gobierno Local, por lo que resulta evidente que superaron todos los controles jurídicos previstos por la normativa vigente, sin que ninguno de ellos apreciara motivo de ilegalidad alguno.

En conclusión, el expediente de contratación tramitado resulta plenamente ajustado a derecho, sin que la actuación del personal eventual haya dado origen a vicio de ilegalidad alguno."

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. Respecto a la conclusión de las actuaciones

El artículo 16 de la Ley 11/2016 dice que finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la Agencia

sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.

2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.

3. Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.

6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

II. Normativa específica

El personal eventual viene regulado con carácter de legislación básica en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.(TREBEP)

En el artículo. 12, del TREBEP se dispone:

"1. *Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.*

2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera."

La legislación de Régimen Local, ley 7/1985, de 3 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone en su artículo 22.2 i) que corresponde al pleno:

"i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual."

El artículo 89 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece:

"El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial."

El artículo 90 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone:

"1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual."

El artículo 92 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, se remite al Estatuto Básico del Empleado Público:

"1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función."

El artículo 104 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece:

"1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.

2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación"

A la vista del nombramiento y cese, y las tareas específicas a desarrollar se observa que estas se limitan a funciones de confianza y asesoramiento especial no vinculadas a funciones de carácter general y técnico.

No corresponde la participación del personal eventual en la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas. La aprobación de los pliegos es una competencia de los órganos de contratación y la preparación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares serán redactados por el servicio competente de conformidad con el art. 67.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. **La función de preparación de los pliegos que ha de regir la contratación son funciones técnicas, propias y permanentes en la administración, no pertenecientes a los cometidos específicos del personal eventual.**

CONCLUSIÓN

PRIMERO. En relación a las instrucciones a la Jefa de Servicio de Movilidad Sostenible para que se incluyesen modificaciones en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que había de regir la contratación y el documento *"Consideraciones a incluir en el pliego de cláusulas administrativas para la contratación de la redacción del proyecto de redacción de la plaza de la Reina de la Ciudad de Valencia"*, realizadas por personal eventual.

Según se desprende de la información remitida por el Exmo Ayuntamiento de Valencia y que obra en poder de la Agencia, y las alegaciones presentadas por el Exmo Ayuntamiento, la tramitación de la licitación del expediente de contratación para la redacción del proyecto de reordenación de la plaza de la Reina de la Ciudad de Valencia, E-01801-2016-003204-00 y 04101 2016 169, finalizó sin informe alguno de disconformidad de la Jefa de Servicio de Movilidad

Sostenible en relación a las intervenciones del asesor del Gabinete de Alcaldía [redacted] asumiendo e incorporando a los Pliegos de Contratación las modificaciones que el Asesor en Materia de Urbanismo del Gabinete de Alcaldía le comunicaba.

Estas modificaciones fueron incorporadas y asumidas en los Pliegos de Condiciones Técnicas que habían de regir la contratación e informados positivamente por la Asesoría Jurídica Municipal el 21 de septiembre de 2016. Los Pliegos de Cláusulas Administrativas son informados de conformidad por el Servicio Fiscal de Gastos el 28 de septiembre de 2016. La Propuesta del Servicio de Contratación de 29 de septiembre de 2016, fue informada con carácter limitado previo favorable por la Interventor General Municipal en fecha de 30 de septiembre de 2016.

Finalmente, el Teniente de Alcalde de Inspección General de Servicios/Personal/Servicios Centrales/Conservación de Áreas Naturales i Devesa-Albufera, aprobó contratar la prestación del servicio para la redacción del proyecto de reordenación de la Plaza de la Reina de la ciudad de València, los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que han de regir la contratación, el gasto correspondiente y acordó proceder a la apertura del procedimiento de adjudicación el 30 de septiembre de 2016.

SEGUNDO. Tras la revisión de la documentación aportada por el Exmo. Ayuntamiento que obra en el expediente, esta Agencia concluye, que no constan acreditados hechos que puedan constituir fraude o corrupción.

No obstante es recomendable que se garantice y, posteriormente, controle la adecuada asignación de funciones a los cargos de confianza (personal eventual). En particular, se recuerda que habrán de asignarse a través de la plantilla municipal para "funciones de confianza o asesoramiento especial". Tales funciones son distintas de las de asesoramiento general, que se corresponden con los cometidos profesionales de emisión de informes o dictámenes, jurídicos o técnicos, en actividades propias y de carácter permanente de la Administración Pública, propias del funcionariado de carrera y del personal directivo. De este modo, se estará actuando con el máximo respeto a la normativa en materia de función pública así como a los principios de imparcialidad, objetividad, integridad y buena administración.

Valencia, 12 de junio de 2019

[redacted]