Expediente: 2. 58/2018 **Ref.:** [redacted] **Asunto:** Obras de desbroce Bigastro **Denunciado:** Ayto. de Bigastro	**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN**

RESOLUCIÓN DEL DIRECTOR DE LA AGENCIA

Visto el expediente nº 2.58/2018 instruido con motivo de la denuncia sobre irregularidades en materia de contratación de unas obras de desbroce por el Ayuntamiento de Bigastro, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Sobre el informe previo de verosimilitud

En fecha 5 de noviembre de 2018, el Director de la Agencia dictó resolución de inicio de Actuaciones de Investigación, sobre la base del correspondiente informe de verosimilitud y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

Dicha resolución fue notificada en fecha 8 de noviembre de 2018.

SEGUNDO. Requerimientos de documentación

- En la citada resolución de inicio de investigaciones se requirió la aportación de la siguiente documentación:

a) Expediente municipal n.º 823/2015 sobre la contratación de trabajos de desbroce en los terrenos del sector D5. Con especificación de los actos de preparación del contrato, si los hay, el procedimiento de adjudicación y el proceso de ejecución del contrato con los informes del responsable del mismo.
b) Copia compulsada o certificado del acuerdo municipal donde se decide la gestión directa del Plan Parcial D5 fijando el plazo de 2 años para urbanizar el sector.
c) Informe técnico sobre el Proyecto de urbanización aprobado para el sector D5. Se especificará el presupuesto general de las obras, autores del proyecto, visado o aprobación municipal y cronograma de ejecución de las obras (si existiere).
d) Copia compulsada o certificado de la resolución de adjudicación del proyecto de Urbanización del sector D5 (si existiere).
e) Informe técnico sobre el proyecto de reparcelación aprobado del polígono (o polígonos) del sector D5. Se especificarán fechas de aprobación y relación de fincas adjudicadas con sus titulares (si existiere).

f) Informe técnico sobre las obras ejecutadas en el sector D5, especificando el grado de ejecución y las cuotas de urbanización giradas a los titulares de terrenos. Se especificará si realmente se ejecutaron los trabajos de desbroce contratados a la mercantil OYEB y se aportará plano del ámbito real de esa actuación discerniendo entre los terrenos del sector D5 y del sector UE1. Se concluirá con los metros cuadrados desbrozados de cada sector.

TERCERO. Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos.

1ª. Mediante requerimientos de fecha 6 de noviembre de 2018 y 2 de abril de 2019, se solicitó la remisión de la documentación relacionada en el apartado segundo del presente informe provisional.

2ª. En fecha 10 de diciembre de 2018 se recibe Oficio de la Alcaldía de Bigastro, por el que se remite expediente n.º 589/2016, relativo a la adjudicación del contrato menor de desbroce D-5, en formato CD.

CUARTO.- Informe Provisional

En fecha 20 de mayo de 2019 se emitió informe provisional, en el que se pusieron de manifiesto la existencia de determinadas irregularidades en la documentación aportada, y se recomendaba al denunciado:

> **1ª Adoptar** las medidas correctoras oportunas para verificar y depurar las responsabilidades a que hubieran dado lugar la comisión de las diferentes irregularidades que se han puesto de manifiesto en el presente informe.
>
> **2ª Informar**, en particular, acerca del establecimiento, liquidación y cobro de las cuotas de urbanización a que se refiere el Informe de Secretaría de 14 de octubre de 2016. En caso de no haberse iniciado el correspondiente expediente para su exacción, procédase a su incoación, informando de todo ello al Director de la Agencia.

AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAU

QUINTO.- Trámite de Audiencia y Alegaciones

En fecha 20 de junio de 2019 (R.E. 374/2019) tuvo entrada escrito de alegaciones de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Bigastro contestando a las irregularidades puestas de manifiesto en el informe provisional, en síntesis, con el siguiente contenido:

Irregularidad 1: Existen dos presupuestos diferentes que muestran estampado el MISMO sello de Entrada n.º 2934.

Alegación 1: Revisado el Registro de Entrada, el presupuesto válido es uno de ellos.
Conclusión 1: Se admite la presente alegación.
Irregularidad 2: Existen dos presupuestos, con idéntico número y fecha, pero diferente Registro de Entrada, que NO se aportan en el CD.
Alegación 2: Los distintos presupuestos se refieren a la misma oferta, presentando cada uno de ellos aclaraciones sobre el anterior.
Conclusión 2: Se admite la presente alegación.

Irregularidad 3: No consta acuerdo de inicio de expediente, solicitudes de ofertas, informes de necesidad, concreción del objeto. No consta Decreto de adjudicación ni la motivación por la que la adjudicación se separa del informe técnico.
Alegación 3: De conformidad con el TRLCSP'11 solo se requiere aprobación del gasto e incorporación de la factura.
Conclusión 3: Se admite parcialmente la presente alegación. En efecto, la normativa vigente en materia de contratación en la fecha de los hechos solo requería la aprobación del gasto y la incorporación de la factura. Pero la práctica habitual, derivada de las recomendaciones de las correspondientes juntas consultivas de contratación administrativa, así como normas de desarrollo de la legislación básica estatal, y diversos informe y dictámenes de los órganos de control y fiscalización, exigía el requisito de haber solicitado al menos tres ofertas a diferentes posibles adjudicatarios, en orden a obtener una apreciación correcta de los precios de mercado. Si bien se pudiera considerar, al respecto de la primera actuación, que generó la factura A/148, que se cumplió con el requisito de solicitud de al menos tres ofertas, **ha quedado constatado que la actuación que generó la factura A/156 (actuaciones adicionales), fue adjudicada directamente, sin solicitar nuevamente ofertas**. Si bien es cierto que los precios por m² de desbroce en esta actuación adicional son iguales o inferiores a los de la actuación original, no es menos cierto que se han conculcado los principios generales de la contratación administrativa, ya que las empresas contactadas en primer lugar no han tenido oportunidad de presentar ofertas para el global de la actuación, como así ha ocurrido con la adjudicataria final de ambas actuaciones.
Por otra parte, debe hacerse especial hincapié en que la respuesta de la Sra. Alcaldesa-Presidenta de Bigastro indica que para la adjudicación del contrato solo era necesaria la aprobación del gasto y la incorporación de la factura, y al mismo tiempo consta la petición de un informe técnico de adjudicación (trámite que no era preceptivo ni vinculante). La adjudicación de la Alcaldía se separó del informe técnico que valoraba las ofertas, sin explicación o motivación alguna. El art. 35.1 de la Ley 39/2015 exige la necesaria motivación del acuerdo en contra del informe técnico. **El Ayuntamiento no ha informado correctamente del motivo que originó la separación del dictamen**.
Finalmente, esta Agencia no ha tenido acceso en ningún momento a los documentos acreditativos de la aprobación del gasto y la necesaria consignación presupuestaria existente. Este extremo, analizado conjuntamente con la irregularidad n.º 9, lleva a concluir que **las contrataciones se hicieron sin consignación presupuestaria**.

Irregularidad 4: Los informes técnicos se refieren al expediente 823/2015, pero se remite en CD el expediente 589/2016.
Alegación 4: El exp. 823/2015 es la contratación de la ejecución de aceras. Nada tiene que ver.

Es un error del técnico redactor.
Conclusión 4: Se admite la presente alegación.

Irregularidad 5: Existen dos informes técnicos, uno para ser firmado digitalmente (aunque no lo está) y uno firmado manuscrito.
Alegación 5: El válido es el firmado manuscrito.
Conclusión 5: Se admite la presente alegación.

Irregularidad 6: El desbroce de la UE1 se incluyó con posterioridad a la solicitud de presupuestos. La actuación proyectada ascendía a 18.600 m², siendo el total de m² de ambas zonas 44.657. La primera factura, sin embargo, contempla 39.000 m². Dicha factura fue rectificada, contemplando 18.600 m² (2.600 UE1 + 16.000 D5). Dicha factura fue complementada por otra, contemplando 20.400 m² (5.000 UE1 + 15.400 D5).
Alegación 6a: El plano que acompaña a los presupuestos incluye una superficie de 2.600 m² UE1 y 16.000 m² D5. Ambos sectores son colindantes y se desarrollan por el Ayuntamiento como agente urbanizador.
Alegación 6b: La factura válida es la A/148, que se corresponde con el expediente 589/2016, que junto con la aprobación del gasto finaliza el expediente de contrato menor. La factura A/156 son trabajos adicionales en el resto de los terrenos.
Conclusión 6: Se admite la presente alegación.

Irregularidad 7: Existencia de disparidad en la cuantificación de los conceptos en la factura A/156: la factura indica 0,19€/m² y el informe de secretaría indica 0,194€/m².
Alegación 7: Es un ajuste de decimales.
Conclusión 7: Se admite la presente alegación.

Irregularidad 8: Las facturas deben ser repercutidas a los propietarios, puesto que se trata de parcelas privadas. Se considera que se han utilizado fondos públicos para la limpieza de parcelas de particulares.
Alegación 8: El establecimiento de cuotas de urbanización se iniciará cuando se aprueben las obras de urbanización de ambos sectores.
Conclusión 8: Se admite parcialmente la presente alegación. El Ayuntamiento de Bigastro **deberá iniciar las actuaciones jurídicas necesarias para impedir que los fondos públicos utilizados para el desbroce de parcelas de titularidad privada no sea repercutido a los propietarios de los terrenos**, dentro del plazo que se concede en la resolución de este expediente.

Irregularidad 9: No consta la aprobación del gasto por el órgano competente, ni la aprobación de las facturas por la Junta de Gobierno ni la conformidad de las mismas por miembro de la Corporación.
Alegación 9: Se aporta certificado de acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 14 de octubre de 2016, sobre aprobación de las facturas. Se aportan facturas A/148 y A/156, selladas de aprobación. Se aporta Decreto 355/2016, de 14/10/2016, relativo a aprobación de expediente de modificación de créditos por generación de crédito por ingresos de naturaleza no tributaria.

Conclusión 9: La presente alegación no puede ser estimada, en base a lo siguiente.
En primer lugar, porque el certificado de la Junta de Gobierno Local no está firmado digitalmente: no consta su fecha, ni las firmas, ni el código de validación, careciendo de sus elementos más fundamentales de validez.

En segundo lugar, por los documentos que se exponen seguidamente cuyo análisis conjunto induce a pensar en una adecuación documental con el fin de conseguir la aprobación de las facturas. En este contexto, la propuesta de acuerdo del concejal delegado de Hacienda a la que se dio lectura en la Junta de Gobierno de ese Ayuntamiento de fecha 14 de octubre de 2016 indica, textualmente, que **existe crédito adecuado y suficiente** para la aprobación de las facturas. Si bien esta información probablemente era cierta al momento de la celebración de la referida Junta, el Decreto 355/2016, de 14 de octubre de 2016 (misma fecha que la celebración de la sesión de la Junta de Gobierno Local), pone de manifiesto que ese mismo día **no existía** consignación en el vigente presupuesto en ese momento, lo que induce a pensar que tampoco existiría en el momento de realización de las obras de urbanización facturadas en agosto de 2016.

De hecho, este Decreto 355/2016 resolvió una modificación de créditos que generó el crédito necesario para liquidar estas facturas. Sin embargo, este crédito fue generado en base a un **ingreso ficticio**, a saber, el cobro de cuotas de urbanización. Tomando en consideración que dichos ingresos que no se han llevado a efecto desde el 14 de octubre de 2016 se puede inferir que se ha causado un riesgo patrimonial al erario público mantenido durante más de 3 años. Lo que es más, a la vista de las alegaciones vertidas por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Bigastro en fecha 20 de junio de 2019, parece que tal situación se va a perpetuar en el corto o medio plazo, poniéndose en riesgo la estabilidad presupuestaria y desconociéndose, por parte de esta Agencia, la necesidad y urgencia en la ejecución de las obras del caso que justificasen la asunción del referido riesgo.

Por todo ello, procede recomendar al Ayuntamiento de Bigastro que inicie las actuaciones jurídicamente procedentes en orden a **exigir las responsabilidades disciplinarias y económicas que procedan al permitir la contratación de unas obras sin consignación presupuestaria y la tramitación de una modificación de crédito en base a ingresos ficticios cuya exigibilidad real no parece que vaya a producirse.**

Procede, asimismo, poner en conocimiento del organismo competente en materia de fiscalización contable las irregularidades constatadas en el presente informe a efectos de la apreciación de posibles responsabilidades a las que hubiere lugar.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. 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.

AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU

II. Normativa específica

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
- Plan General de Ordenación y Plan Parcial del sector D5 y Proyectos de reparcelación polígonos del sector D5 aprobados por el Ayuntamiento de Bigastro.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, DE 5 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES.

A tenor de lo anteriormente expuesto, considerando que los hechos denunciados entran dentro del ámbito competencial de la Agencia conforme establecen los artículos 3 y 4 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, visto el informe de investigación de fecha 2 de julio de 2019 al que se presta conformidad y en ejercicio de las facultades que tengo atribuidas en virtud del 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;

RESUELVO

PRIMERO.

I. RECOMENDACIONES FORMULADAS

En razón a todo lo expuesto se formulan las siguientes recomendaciones, que deberá atender y tramitar el denunciado:

1ª **Adoptar** las medidas correctoras oportunas para verificar y depurar las responsabilidades a que hubieran dado lugar la comisión de las diferentes irregularidades que se han puesto de manifiesto en el presente informe, iniciándose los procedimientos de responsabilidad disciplinaria, patrimonial o cualquier otra de autoridades y/o funcionarios que resulten procedentes.

2ª **Iniciar** el procedimiento que proceda para la exacción de las cuotas de urbanización que procedan para el sufragio de los costes incurridos para el desbroce de las parcelas de titularidad privada incluidas en los sectores urbanísticos de ejecución UE1 y D5.

AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU

II. PLAZO SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

Se concede un plazo de **3 MESES** a contar desde la recepción de la presente resolución para informar de las medidas adoptadas a la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

Dicha información deberá remitirse a la sede de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, sita en la calle Navellos número 14, puerta 3ª, 46003-Valencia.

III. INDICIOS DE RESPONSABILIDAD

De los hechos e irregularidades constatados en las presentes actuaciones pudiera derivarse la exigencia de responsabilidad disciplinaria y de tipo contable, en base a los siguientes argumentos:

- La contratación de obras sin consignación presupuestaria.
- La realización de una modificación de crédito con ingresos ficticios.

En consecuencia, **se propone la remisión del expediente a la Sindicatura de Comptes.**

SEGUNDO. Notificar la presente Resolución al Ayuntamiento de Bigastro a los efectos oportunos.

Valencia a 3 de julio 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