



Expediente: 2.6/2018 (2020/G01_01/000026) Referencia: I [REDACTED] Asunto: "prestación servicios sin contrato" Denunciado: Ayuntamiento de València	DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN
--	--

RESOLUCIÓN FINAL DE INVESTIGACIÓN

Visto el expediente nº 2.6/2018 (2020 G01_01/000026) instruido por la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, derivado de la presentación de una denuncia sobre diversas irregularidades en la Fundación Deportiva Municipal del Ayuntamiento de Valencia, y con base en el informe final de Investigación y los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, se dicta la presente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Denuncia inicial.

Mediante escrito presentado a través de correo electrónico, de fecha 16 de enero de 2018, se interpuso denuncia relativa a "ausencia de contrato para la prestación del servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones deportivas de la Fundación Deportiva Municipal".

SEGUNDO. Apertura del expediente.

La denuncia interpuesta dio lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número 2.6/2018 (2020/G01_01/000026).

TERCERO. Actuaciones realizadas para la determinación de la verosimilitud.

Para la realización de la presente investigación se tomaron como punto de partida las manifestaciones vertidas por la persona denunciante y la documentación facilitada por la misma, base que ha servido para determinar la documentación necesaria a requerir para una adecuada evaluación de los hechos denunciados.

Por otra parte, también se ha tenido en consideración la información requerida y facilitada por el Ayuntamiento de Valencia.

Esta documentación ha sido objeto de análisis por parte de esta AVAF para determinar la veracidad de lo ocurrido, siendo el resultado de este análisis el que se expone en el presente informe.

1.- La persona denunciante puso de manifiesto en resumen lo siguiente:

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia adjudicó el 21 de octubre de 2011 a la mercantil IMESAPI, SA el contrato para el mantenimiento de edificios e instalaciones deportivas de la Fundación Deportiva Municipal por un periodo de cuatro años con posibilidad de prórroga hasta un máximo de dos años. Este contrato se adjudicó el 2 de diciembre de 2011 y pese a que la empresa solicitó la prórroga el 21 de septiembre de 2015 venció el 2 de diciembre de 2015 por demora en la tramitación administrativa.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Ava)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	1/14



Desde la finalización del contrato en diciembre de 2015 hasta el inicio del concurso público (moción de 6 de octubre de 2016) los miembros de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia han autorizado mediante reconocimiento de obligación y con los informes de omisión de fiscalización por parte de la Intervención General del Ayuntamiento el pago de facturas por importe de 430.736,75 euros. El importe global autorizado por la Junta de Gobierno Local desde la finalización del contrato en diciembre de 2015 hasta enero de 2018 asciende a 1.491.373,84 euros.

2.- La denuncia presentada dio lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número 2.6/2018.

3.- Se ha acreditado que sobre los mismos hechos, que fueron denunciados el 16 de enero de 2018 ante esta Agencia, con número de Exp. 2.6/2018, había sido formulada denuncia ante las autoridades judiciales, el pasado día 22 de febrero de 2018, recayendo la investigación por turno de reparto en el Juzgado de Instrucción núm. 3 de València, que había incoado las Diligencias Previas núm. [REDACTED]

4.- En fecha **18 de mayo de 2018** el Director de la Agencia resolvió interrumpir las actuaciones relativas al expediente 2.6/2018 y aportar al Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia toda la documentación e información relativa al citado expediente que obraba en poder de la Agencia.

El **22 de mayo de 2019** se ofició al Juzgado citado con el ruego de que informaran sobre el estado de las D.P. número [REDACTED]

El Juzgado de Instrucción 3 de Valencia informó, en fecha **31 de mayo de 2019**, que en el procedimiento DILIGENCIAS PREVIAS [REDACTED] se dictó Auto de Sobreseimiento Libre en fecha 21/8/2018.

En fecha **19 de junio de 2019** se resolvió levantar la interrupción de actuaciones referidas al expediente 2.6/2018 y solicitar al Juzgado, sí así lo consideraba procedente, la remisión de las actuaciones obrantes en las D.P. [REDACTED] El 15 de octubre de 2019 se reitera esta solicitud mediante correo electrónico.

El **6 de noviembre de 2019** tiene entrada en esta Agencia oficio del letrado de la administración de Justicia del Juzgado de Instrucción n.º 3 por el que comunica "que se ha acordado a estar a la información que se les facilitó del sobreseimiento de las actuaciones y no ha lugar a expedir copia de ellas mismas".

5.- En fecha **20 de enero de 2020** se le requiere al Ayuntamiento de Valencia la siguiente documentación:

- Solicitud de la empresa IMESAPI SA, de fecha 21 de septiembre de 2015, de prórroga del contrato cuyo expediente administrativo es el referenciado como E-01903-2009-000291.
- Informe de la Intervención General del Ayuntamiento de Valencia de fecha 11 de diciembre de 2015 sobre la propuesta de resolución del centro gestor N-12 de 25 de noviembre de 2015.
- Nota de la Concejal Delegada de Deportes dirigida al Concejal Delegado de Hacienda, de fecha 15 de diciembre de 2015, respecto a la necesidad de la prórroga del citado contrato.
- Moción de la Concejal Delegada de Deportes de fecha 20 de enero de 2016 en la que se indica "...que el día 2 de diciembre finalizó la vigencia del contrato de mantenimiento integral de edificios e instalaciones de la Fundación Deportiva Municipal, suscrito entre el Ayuntamiento de Valencia e IMESAPI, SA sin que se hay podido aprobar la prórroga del mismo y siendo que se está tramitando una nueva licitación para contratar la prestación de este servicio...."

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Ava)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	2/14



- Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 12 de febrero de 2016, de aprobación de la continuidad de la prestación del servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones deportivas de la Fundación Deportiva Municipal e Informe de la Intervención General al respecto.
- Moción del 6 de octubre de 2016 de la Concejal Delegada de Deportes de propuesta de inicio de actuaciones necesarias para proceder a la contratación del servicio de mantenimiento de instalaciones deportivas adscritas a la Fundación Deportiva Municipal. (Expediente E-01903-2016-000351)
- Documentación correspondiente al Expediente de contratación E-04101-2017-000036 (Expediente E-01903-2016-000351)
- Reconocimientos de obligaciones de pago correspondientes a los servicios prestados, presuntamente sin contrato, desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018 con el informe de fiscalización, en su caso.
- Justificación técnico-jurídica de las causas de la demora en la contratación de la prestación de servicio mantenimiento de instalaciones deportivas adscritas a la Fundación Deportiva Municipal, en su caso.

El 14 de febrero de 2020 tuvo entrada en esta Agencia casi toda la documentación requerida. No se ha aportado ningún tipo de justificación jurídico-técnica de las causas de la demora en la contratación.

CUARTO. Informe previo.

Como resultado del estudio de la información de la que disponía esta Agencia, la facilitada por el denunciante y la presentada por el Ayuntamiento de Valencia se emitió informe previo de verosimilitud proponiendo el inicio de la investigación.

QUINTO. Resolución de inicio de investigaciones y requerimiento de documentación

El 21 de mayo de 2020, 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.

En la citada resolución de inicio de investigaciones se alcanzaron las siguientes conclusiones previo análisis de los hechos:

“... de la documentación presentada se ha comprobado que desde diciembre de 2015 hasta al menos enero de 2018 se ha estado reconociendo la obligación a la empresa IMESAPI con informe de omisión de fiscalización de la Intervención General.

*De los hechos referidos por la persona denunciante, de la documentación por ella aportada, de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Valencia, a juicio de esta Agencia se pueden alcanzar las siguientes **CONCLUSIONES**:*

1ª.- Pese a la fecha de vencimiento del contrato el dos de diciembre de 2015 no se ha firmado un nuevo contrato hasta 21 de septiembre de 2018. El procedimiento de contratación ha tenido una duración de casi 3 años.

2ª.- Desde diciembre de 2015 hasta al menos enero de 2018 ha seguido prestando los servicios la empresa IMESAPI sin contrato, recurriendo a la vía del reconocimiento extrajudicial de crédito”.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	3/14



Asimismo se le solicitó la aportación de la documentación que se relaciona:

- Informe justificativo de las dilaciones en el procedimiento de contratación del servicio de *mantenimiento integral de edificios e instalaciones de la Fundación Deportiva Municipal, certificado por el Secretario del Ayuntamiento de Valencia.*

Este informe deberá contemplar de forma expresa las medidas adoptadas y/o a adoptar para regularizar esta situación, identificar a los responsable/s de no haber sometido a derecho el contrato cuyo número de expediente es E-1903-2016-000351 y medidas sancionadoras adoptadas para depurar tales responsabilidades

El día 25 de junio tuvo entrada en la AVAF la documentación requerida.

SEXTO.- Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos.

Para la realización de la presente investigación se ha tomado en consideración las manifestaciones vertidas por el denunciante y la documentación por él facilitada, así como la presentada por el Ayuntamiento de Valencia.

Esta información previa sirvió para determinar la documentación a requerir al Ayuntamiento de Valencia y que fue considerada necesaria para una adecuada evaluación de los hechos denunciados. La información aportada por este, además de la aportada originariamente por el denunciante, ha sido objeto de análisis por parte de esta Agencia para determinar los hechos que pudieran haber ocurrido, siendo el resultado el que consta en el informe provisional de investigación, siendo el resumen de los mismos el siguiente:

A) Actividades de investigación.

Se ha procedido al estudio detallado y completo de la documentación enviada por la persona denunciante, así como la remitida por el Ayuntamiento de Valencia y la obtenida de fuentes abiertas y bases doctrinales y jurisprudenciales para la constatación de los hechos puestos en conocimiento de esta Agencia.

B) Resultados. Hechos analizados y constatados.

PRIMERO.- *No hay responsabilidad penal en los hechos de los que trae causa la denuncia por cuanto el órgano judicial competente para ello en D.P. número [REDACTED] por los mismos hechos de la denuncia interpuesta ante esta Agencia dictó auto de sobreseimiento libre.*

En este sentido, es conveniente recordar que un auto de sobreseimiento libre es una resolución judicial motivada mediante la cual se pone fin al proceso penal, por falta de los presupuestos necesarios para la solicitud de apertura del juicio oral. Se configura así el sobreseimiento como una resolución que se dicta normalmente tras la fase de investigación o instrucción, a cuyo término se tiene que decidir acerca de la procedencia de proceder a la apertura del juicio oral, y que toma su razón de ser en que los hechos investigados no sean constitutivos de delito, no resulte debidamente justificada su perpetración o no haya autor conocido del mismo.

SEGUNDO.- *Además de los hechos ya comprobados y citados en la Resolución de inicio de investigación en las páginas 3 y 4 y que se entiende no hace falta reproducir y sobre los cuales el ayuntamiento no ha presentado alegación alguna, del estudio de la documentación aportada, han quedado acreditados los siguientes extremos:*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	4/14



1º.- Para el mantenimiento de edificios e instalaciones deportivas de la Fundación Deportiva Municipal, se suscribió un contrato con la entidad mercantil IMESAPI, S.A., el dos de diciembre de 2011 por un periodo de 4 años, esto es hasta el dos de diciembre de 2015, contemplándose una posible prórroga de hasta dos años más. Pese a que la empresa solicitó la prórroga en plazo, 21 de septiembre de 2015, el servicio competente del Ayuntamiento de Valencia, no pudo prorrogarlo, según informan, antes de la pérdida de su vigencia por causas que no están suficientemente explicitadas, ya que según el informe que obra en el expediente dirigido por la Concejal de Deportes al Concejal de Hacienda desde la solicitud de la prórroga no se hizo actuación alguna hasta un mes más tarde (20/10/2015). No se concreta si había un responsable del contrato. El valor del contrato fue de 2.515.423, 74 IVA incluido.

2º.- El 12 de febrero de 2016, el órgano competente, la Junta de Gobierno Local, acordó la continuidad en la prestación del servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones deportivas de la Fundación Deportiva Municipal por razones de interés público, con las mismas condiciones contempladas en el contrato de mantenimiento suscrito el día 2 de diciembre de 2011 con la empresa IMESAPI, SA,

Esto ha supuesto que desde diciembre de 2015 hasta el 26 de octubre de 2018, fecha de formalización del contrato en vigor se ha estado prestando el servicio citado sin contrato y abonándose las cantidades correspondientes a dicho servicio recurriendo a la vía del enriquecimiento injusto.

El nuevo contrato suscrito con la empresa GENERA QUATRO, SL, es por un valor de 1.265.650,00 IVA incluido y tiene una duración de dos años prorrogable por uno más.

El propio informe certificado por el Secretario del Ayuntamiento afirma: "Es, por tanto, de conformidad con el citado acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha de fecha 12 de febrero de 2016, por el que se aprueba la continuidad de la prestación del citado servicio de mantenimiento, que se fueron expidiendo certificaciones mensuales de los servicios prestados por el contratista, satisfaciendo su importe, previa subsanación de la omisión de fiscalización mediante el reconocimiento de la obligación por la Junta de Gobierno Local, habiéndose seguido para ello el procedimiento para reconocer obligaciones, previsto en las bases 37.2.b y 34.2.b de las de Ejecución del Presupuesto Municipal de 2016 y 2017, respectivamente, de modo que no se trata de un fraccionamiento".

Respecto a los informes de la Intervención, nos constan desde diciembre 2015 hasta enero 2018 han sido de **omisión de fiscalización y del siguiente tenor**, sirva de ejemplo el de 2 de marzo de 2017:

"ASUNTO: Omisión de la fiscalización de un gasto realizado con crédito, no autorizado y dispuesto, en el ejercicio 2017, correspondiente a la factura nº465N170011, de fecha 17 de febrero de 2017, por importe de 33.977,94 € (21% de IVA incluido), de IMESAPI, S.A. (CIF: [REDACTED] relativa al mantenimiento de edificios e instalaciones de la Fundación Deportiva Municipal en **enero de 2017**, (certificación enero), finalizada la vigencia del contrato que le fue adjudicado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 21 de octubre de 2011 y formalizado el 2 de diciembre de 2011, no prorrogado.

INFORME

Visto el expediente del asunto, en cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 214 y siguientes del Texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y de acuerdo con lo estable

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	5/14



cido por el apartado 4.1.1.B.1 de la Base 77ª de las de Ejecución del Presupuesto, se emite el siguiente informe, que **no tiene naturaleza de fiscalización**:

1.- Sobre las infracciones del procedimiento:

Las obligaciones cuyo reconocimiento se propone por el servicio gestor derivan de un acuerdo de Junta de Gobierno Local de 12 de febrero de 2016, respecto del cual se hubieran puesto de manifiesto, de haber sometido el expediente a fiscalización previa, las siguientes infracciones de procedimiento:

Se trata de un acuerdo adoptado de continuidad de la prestación del servicio superando la vigencia inicial del contrato no prorrogado, prevista por la cláusula 9ª del PCAP (cuatro años a partir de la fecha de su formación, con posibilidad de dos prórrogas de una anualidad cada una) sin respetar el procedimiento legalmente establecido en materia de contratación – que exige nueva licitación, adjudicación y formalización del nuevo contrato-, y sin la debida autorización y disposición del gasto con omisión de la previa fiscalización, con traviniendo los artículos 183 y siguientes y 214 del TRLRHL y 109 y siguientes del TRLCSP, teniendo en cuenta que el referido acuerdo de la Junta de Gobierno Local, que en el momento de adoptarse en febrero de 2016 no tenía garantizada la adecuada cobertura presupuestaria, sin perjuicio del compromiso de la Corporación a habilitar el crédito suficiente en la correspondiente aplicación presupuestaria para la atención del gasto, sería un acto inválido, **incurso en la causa de nulidad del entonces artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 y actual artículo 41.1 e) de la Ley 39/2015** –acto dictado prescindiendo totalmente del procedimiento legalmente establecido- en relación con el artículo 32 apartados a)-que remite a las causas del señalado artículo 62.1 de la Ley 30/1992 y actual artículo 47.1 de la Ley 39/2015- y c)- insuficiencia de crédito- del TRLCSP, al que sería de aplicación lo dispuesto por el artículo 102 de la indicada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y actual artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Documentación que incorpora el expediente:

Se ha comprobado que el expediente incorpora la documentación exigida por la Base 34ª.4:

- Moción impulsora.

- Memoria justificativa suscrita por técnico del Servicio gestor sobre la necesidad del gasto efectuado y causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico-administrativo, fecha o período de realización e importe de la prestación.

- Acreditación documental, en su caso, del encargo realizado o identificación de la autoridad o funcionario responsable del mismo.

- Documentos cobratorios: facturas del gasto realizado, conformadas por técnico municipal competente y por el funcionario o autoridad que haya realizado el encargo.

- Informe razonado y propuesta de acuerdo efectuada por el Servicio gestor, indicando la aplicación presupuestaria con cargo a la que se propone el reconocimiento de la obligación y los efectos de esta aplicación del gasto en relación con las restantes necesidades durante el año en curso y documento contable en fase ADO.

3.- Sobre la acreditación de la efectiva realización de las prestaciones que dan lugar al reconocimiento de las obligaciones que se propone:

Por los técnicos de la Gerencia de la Fundación Deportiva Municipal y la concejala delegada de Deportes se ha dado la conformidad a las prestaciones facturadas, extendiéndose dicha conformidad a la correcta realización de la prestación, a los precios y demás factores tenidos en cuenta en el documento cobratorio.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	6/14



4.- Sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones pendientes.

Para la atención de los gastos derivados del reconocimiento de obligaciones que se propone por el Servicio gestor resulta adecuada la aplicación presupuestaria propuesta, 2017 MJ700 34100 21200 "CONSERV. MANTENIM. EDIFICIOS Y OTRAS CONSTRUCCIONES", en la que existe crédito suficiente según la propuesta de gasto del encabezamiento.

El procedimiento para reconocer las obligaciones es el previsto por la Base de ejecución 34ª.2.b, por lo que se devolverá el presente expediente al Servicio gestor al objeto de que, a la mayor brevedad posible, eleve a la Junta de Gobierno Local la correspondiente propuesta de acuerdo.

El presente informe se emite, **con independencia de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir**, al exclusivo efecto de que se pueda subsanar la omisión de fiscalización mediante el reconocimiento de las obligaciones por el órgano competente, **la Junta de Gobierno Local**.

Conforme a lo previsto por la Base 77ª de las de ejecución del vigente Presupuesto, en tanto no se adopte el acuerdo de subsanación, no se realizarán las correspondientes anotaciones contables. A este efecto, la fecha de este informe se hará constar en el SIEM como fecha de fiscalización, una vez se haya notificado al SFG el acuerdo de reconocimiento.

Del presente informe se dará cuenta al Pleno mediante el informe anual al que hace referencia la Base 77ª.6 de las de ejecución del Presupuesto".

3º.- Los trámites administrativos para la suscripción de un nuevo contrato de mantenimiento integral de la FDM se iniciaron por moción de la concejal competente por razón de la materia el **16 de octubre de 2016**, casi un año más tarde del vencimiento del anterior contrato, en fecha 2 de diciembre de 2015. Este procedimiento ha sufrido interrupciones a tenor de lo expresado en el certificado aportado que no han sido explicadas, por ejemplo y entre otras, desde el 20/03/2017 hasta el 27/09/2017 o desde el 16 de marzo de 2018 a 21 de septiembre de 2018. Hasta el **26 de octubre de 2018** no se formalizó el nuevo contrato con GENERA QUATRO S.L.

4º.- En la Resolución de inicio de Investigación se requería que en el informe del Secretario del Ayuntamiento se contemplara de forma expresa las medidas adoptadas y/o a adoptar para regularizar esta situación, identificar a los responsable/s de no haber sometido a derecho el contrato cuyo número de expediente es E-1903-2016-000351 y medidas sancionadoras adoptadas para depurar responsabilidades.

En respuesta a este ítem se indica " *hay que reseñar que la faceta humana de la organización –el desempeño de cargos y responsabilidades–, ha afectado a lo que hubiera sido al normal y deseable funcionamiento de la Administración. En efecto, por lo que al Servicio de Deportes atañe, han sido cinco los titulares de la Jefatura responsable. Es decir, que como media, sale a un responsable por año –el que esto suscribe llegó en agosto del año 2019–. Si a esto añadimos la falta de consolidación del empleo en escalones inferiores, la ausencia de cobertura de puestos de jefatura de sección –sigue sin cubrirse–, las bajas médicas –que han rondado en algunas ocasiones, hasta el 30% de efectivos–. No creemos necesario referirnos a similares problemas que han sufrido el resto de unidades administrativas: Servicio de Contratación y Fundación Deportiva Municipal, que sin llegar a los niveles del Servicio de Deportes, también han sufrido las inestabilidades de un sistema que, pese a su vocación racional –el procedimiento administrativo– resulta afectada por su componente humano, los funcionarios y directivos públicos*".

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	7/14



SÉPTIMO.- Informe Provisional.

En fecha 10 de septiembre de 2020 se emite informe provisional de investigación en el que se alcanzaban las siguientes conclusiones:

“PRIMERA.- A juicio de esta Agencia se debe señalar que no parece razonable, si estaba en juego el interés público, dado el carácter necesario de la prestación del tantas veces citado servicio para la conservación de las instalaciones deportivas en condiciones óptimas de utilización y aprovechamiento, consideración que de forma reiterada hace el Ayuntamiento, que en primer lugar no se lograra llevar a término la prórroga del anterior contrato, más aún cuando se continuó la prestación del mismo casi tres años desde el vencimiento, con IMESAPI, SA, antes de la fecha de su vencimiento, y en segundo lugar, que se haya estado 35 meses sin contrato y en consecuencia sin cobertura jurídica.

Tanto en el procedimiento de la prórroga que no se realizó en plazo como en el procedimiento de la nueva contratación iniciado en octubre de 2016 y que finalizó en octubre de 2018, se evidencia una falta de diligencia exigible imputable al Servicio de Deporte por haber incurrido en dilaciones poco justificables.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo ámbito subjetivo, artículo 2, se incluye a la Administración Local, ha regulado en su título II de “Buen Gobierno”, los principios inspirados en su artículo 26, y como una novedad en vigor en estos momentos, véase la disposición final novena de entrada en vigor, las “infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria” artículo 28 y las sanciones a imponer en su artículo 30. No consta la depuración de responsabilidades.

SEGUNDA.- Adicionalmente, se deben señalar los informes de la Intervención municipal que, de forma reiterada, han sido de omisión de fiscalización en los términos expresados en el cuerpo del presente informe.

En concreto, mediante este procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento excepcional necesario para salvar situaciones irregulares viciadas de nulidad durante el periodo investigado se ha procedido a la liquidación de 35 mensualidades de servicio sin cobertura contractual.

Esta invalidez de los actos administrativos no exime a la Administración de la obligación de abono de las prestaciones realizadas por un tercero a su favor, en virtud de un principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro, esto es, la teoría del enriquecimiento injusto, naciendo así una obligación ex lege. Si bien, la compensación económica por las prestaciones realizadas no debe ser igual al precio del contrato, así para un sector doctrinal (Martín Rebollo, entre otros), la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo. El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre) afirma que no hay que pagar el beneficio industrial, entendiéndose que siendo nulo un contrato, la restitución solo alcanza al valor de la prestación realizada o “coste efectivo” soportado por quién la realizó”.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	8/14

OCTAVO.- Trámite de audiencia.

Con fecha de registro de entrada 29 de septiembre de 2020, se recibe escrito de alegaciones de la jefe de Servicio de Deportes del Ayuntamiento de Valencia en el que aduce lo siguiente:

1ª.- Respecto a la conclusión del apartado primero del informe provisional de investigación,

Coincide el Ayuntamiento que el periodo de tramitación del contrato ha sido muy largo pero estima que es habitual en un Ayuntamiento como el de Valencia por el volumen, la complejidad, los cambios normativos y la infradotación de los recursos humanos.

Esa tardanza afirma que no es imputable a negligencia por parte del Servicio de Deportes.

A juicio de esta Agencia, el Servicio de Deportes era el responsable del contrato y tenía conocimiento de la fecha de finalización del contrato el dos de diciembre de 2015. En septiembre la adjudicataria solicitó la prórroga y enviaron una propuesta a Intervención que fue reparada por los motivos que constan en el expediente. Sin esas observaciones contenidas en el informe de reparo la prórroga se hubiera efectuado en plazo.

Respecto al nuevo contrato se inició la tramitación en octubre de 2016, 10 meses después de la finalización del anterior, sobre esta cuestión nada se indica en las alegaciones, más allá de las referencias a la escasez de medios humanos.

Respecto a las interrupciones en la tramitación desde el 20/03//2017 hasta el 27/09/2017 o desde el 16 de marzo de 2018 a 21 de septiembre de 2018 entienden que obedecen al desconocimiento del funcionamiento interno de la Plataforma de Administración Electrónica del Ajuntament de València (PIAE).

También aluden a que el Servicio de Contratación ha contribuido a la tardanza y vista la dilación en sus actuaciones tenemos que convenir que sus actuaciones no han tenido la diligencia debida. No obstante, como ya se ha señalado el responsable del contrato era el servicio de deportes por lo que debería haber sido más preciso y planificar, calcular mejor los plazos, ejecutar correctamente y reiterar los informes cuantas veces fuera necesario al objeto de agilizar el procedimiento.

Estamos hablando de 20 meses de interrupciones, no parece en absoluto razonable ni diligente.

2º.- Con relación a la conclusión 2ª del informe provisional de investigación señala:

- Respecto al alcance del deber resarcitorio, el Servicio de Deportes expone que la mayoría de los Consejos Consultivos y órganos judiciales no se plantean el importe de la indemnización, solo si se encargó el servicio y este se realizó.

- Respecto a la nulidad o validez de los acuerdos de continuidad del servicio, debe señalarse que a esta coyuntura excepcional en que termina el contrato y no se ha adjudicado el nuevo, pretenden dar solución los nuevos artículos 29.4 y 288.a) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público permitiendo la continuidad de la prestación por el contratista del servicio hasta que se formalice el nuevo contrato y comience la ejecución, en todo caso por un periodo máximo de nueve meses.

Ante una situación excepcional también lo será la forma de atender el pago.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	9/14



De todo ello, se infiere que ninguna de las alegaciones presentadas ponen en duda o refutan el contenido de las conclusiones contenidas en el informe provisional de la investigación, más allá de considerar la improcedencia de optar por la revisión de oficio al entender que la compensación económica por las prestaciones realizadas no debió ser minorada conforme al criterio marcado por la jurisprudencia que cita y el criterio de algunas Juntas Consultivas de Contratación que se recogen en el escrito de alegaciones. Todo ello en contra de lo recogido en el informe provisional que consideraba la tesis de que la indemnización no debe ser igual al precio del contrato, conforme a parte de un sector doctrinal (Martín Rebollo, entre otros), la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo. El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre) afirma que no hay que pagar el beneficio industrial, entendiéndose que siendo nulo un contrato, la restitución solo alcanza al valor de la prestación realizada o "coste efectivo" soportado por quién la realizó.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, 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. Se 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.

SEGUNDO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

"1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Ava)		
Url de verificación		Página	10/14



2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.
3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano”.

TERCERO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

“1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	11/14



afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente”.

CUARTO.- En el presente expediente es de aplicación la siguiente normativa específica:

- EL 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, vigente desde el 16 de diciembre de 2011 hasta el 9 de marzo de 2018
- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, vigente desde el 9 de marzo de 2018.
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

CONCLUSIONES

De conformidad con el artículo 103.1 de la Constitución Española, las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación se han detectado las irregularidades administrativas puestas de manifiesto a lo largo del presente informe y que se resumen a continuación:

PRIMERA.- Dado el carácter necesario de la prestación del servicio para la conservación de las instalaciones deportivas en condiciones óptimas de utilización y aprovechamiento, consideración que de forma reiterada hace el Ayuntamiento, no es aceptable en una tramitación diligente que no se lograra llevar a término la prórroga del anterior contrato, prórroga prevista por dos años adicionales, más aún cuando se continuó la prestación del mismo casi tres años desde el vencimiento, con IMESAPI, SA, anterior contratista cuyo contrato no se prorrogó, y en segundo lugar, que se haya estado 35 meses sin contrato y en consecuencia sin cobertura jurídica.

Tanto en el procedimiento de la prórroga que no se realizó en plazo como en el procedimiento de la nueva contratación iniciado en octubre de 2016 y que finalizó en octubre de 2018, se evidencian una falta de diligencia exigible imputable al Servicio de Deporte por haber incurrido en dilaciones poco justificables.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo ámbito subjetivo, artículo 2, se incluye a la Administración Local, ha regulado en su título II de “Buen Gobierno”, los principios inspirados en su artículo 26, y como una novedad en vigor en estos momentos, véase la disposición final novena de entrada en vigor, las “infracciones

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	12/14



en materia de gestión económica-presupuestaria” artículo 28 y las sanciones a imponer en su artículo 30. No consta la depuración de responsabilidades.

SEGUNDA.- Adicionalmente, se deben señalar que los informes de la Intervención municipal han detectado de manera constante y reiterada la omisión de fiscalización en los términos expresados en el cuerpo del presente informe.

En concreto, mediante este procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento excepcional necesario para salvar situaciones irregulares viciadas de nulidad durante el periodo investigado se ha procedido a la liquidación de 35 mensualidades de servicio sin cobertura contractual.

Esta invalidez de los actos administrativos no exime a la Administración de la obligación de abono de las prestaciones realizadas por un tercero a su favor, en virtud de un principio general en derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro, esto es, la teoría del enriquecimiento injusto, naciendo así una obligación ex lege. Si bien, la compensación económica por las prestaciones realizadas no debe ser igual al precio del contrato en todos los casos, así para un sector doctrinal (Martín Rebollo, entre otros), la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo. El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre) afirma que no hay que pagar el beneficio industrial, entendiéndose que siendo nulo un contrato, la restitución solo alcanza al valor de la prestación realizada o “coste efectivo” soportado por quién la realizó”.

Las alegaciones del ayuntamiento vienen a argumentar el pago al contratista como indemnización del servicio la cantidad íntegra de su facturación, en base a la jurisprudencia y doctrina que avala la mencionada tesis. En el presente expediente ha quedado evidencia de los vicios de tramitación que son supuestos de nulidad de pleno derecho por ausencia absoluta de tramitación administrativa en materia de contratación, si bien es admisible la no tramitación de la revisión de oficio de los actos dictados derivados de los supuestos de nulidad de pleno de derecho, en base a que la empresa que ha venido prestando el servicio sin cobertura contractual fue la misma que venía prestando el servicio en base a un contrato tramitado en competencia competitiva, y el valor facturado y abonado como indemnización procedía del valor de mercado establecido por la licitación previa.

Visto cuanto antecede, **RESUELVO:**

PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Valencia conforme al detalle contenido en el presente informe. Requerir al Ayuntamiento que formule **Plan de Implementación para cumplir con las siguientes recomendaciones:**

Primera.- ADECUADA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE DEPORTES. El Servicio de Deportes del ayuntamiento de Valencia deberá planificar de manera adecuada la totalidad de los contratos administrativos que sean necesarios para la prestación de los servicios básicos dependientes del mismo. Para ello deberá elaborar y presentar a esta Agencia un plan anual de contratación, que recoja la totalidad de los servicios, suministros y demás contratos en vigor que afecten al área de su competencia, detallando los contratos suscritos en vigor y los servicios, suministros y demás prestaciones sin cobertura contractual actual. Para los contratos en vigor se deberá detallar como mínimo el plazo de vigencia, posibilidad de prórroga del contrato, plazo de la prórroga, coste anual de la prestación y responsable del contrato; para las prestaciones sin cobertura contractual en vigor, planificación detallada de las actuaciones necesarias para su regularización y tramitación administrativa de los expedientes correspondientes y personas responsables.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Directora/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	13/14



El plan deberá establecer los protocolos internos que garanticen la tramitación con la suficiente antelación tanto los expedientes de prórrogas contractuales como las nuevas licitaciones, para evitar la existencia de prestación de servicios, realización de suministros de tracto de sucesivo y demás contratos y prestaciones habituales sin cobertura contractual.

Segunda.- TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES INTERNOS DE DEPURACIÓN DE RESPONSABILIDADES. El ayuntamiento de Valencia deberá valorar la apertura de expedientes internos para analizar la procedencia, en su caso, de exigencias de responsabilidades entre su personal por la tardanza en la tramitación del expediente de prórroga del contrato originario y de la posterior licitación, que finalmente implicó el reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento excepcional necesario para salvar situaciones irregulares viciadas de nulidad de pleno derecho, durante el periodo investigado en él que se ha procedido a la liquidación de 35 mensualidades de servicio sin cobertura contractual.

Se concede un plazo de 3 meses, a partir de la recepción de la presente resolución de finalización de actuaciones de investigación, para que el Ayuntamiento de Valencia informe al director de la Agencia sobre la tramitación del plan anual de contratación del Servicio de Deportes, así como el estado de la tramitación de los expedientes internos tramitados para valorar, en su caso, la exigencia de responsabilidades internas.

SEGUNDO.- INFORMAR al Ayuntamiento de Valencia, que en caso de que no aplicar la recomendación propuesta, ni justificase su no aplicación, la Agencia:

Deberá hacerlo constar en la Memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia deberá comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente. Todo ello en cumplimiento del referido artículo 40 del Reglamento de la Ley 11/2016.

TERCERO.- NOTIFICAR al Ayuntamiento de Valencia y a la persona denunciante la Resolución correspondiente con indicación de que contra la resolución, que finaliza las actuaciones de investigación con recomendaciones e inicia la fase de seguimiento de las mismas, no cabe recurso alguno; ello, de conformidad con lo establecido en el art. 40.2. del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	22/03/2021 20:01:41
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	14/14