

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

5009 *Resolución de 11 de marzo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 11 de marzo de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008, acuerda:

- I. Asumir el contenido del citado Informe.
- II. Instar a los responsables de la gestión estatal, autonómica y local a que en lo sucesivo, atendiendo a la actual coyuntura económica, con anterioridad a acometer actuaciones de tal envergadura valoren y concreten las necesidades a satisfacer, la viabilidad económica de los proyectos a ejecutar y la beneficiosa repercusión económica y social, no sólo en el periodo de duración del evento sino también con posterioridad, que en definitiva justifiquen su realización y el consecuente empleo de recursos públicos.
- III. Instar al Gobierno autonómico de Aragón a:
 1. Adoptar las medidas oportunas en aras de solventar la situación económica actual de la empresa pública Expo Zaragoza Empresarial, heredada de Expoagua Zaragoza 2008.
 2. Que se regule adecuadamente la aceptación de la deuda del Ayuntamiento para con Expoagua Zaragoza 2008 para evitar que se condicione el principio de estabilidad presupuestaria por parte del Ayuntamiento.
- IV. Instar al Ayuntamiento de Zaragoza a que, en relación con las concesiones administrativas vigentes y resultantes de la Exposición Internacional celebrada, proceda a analizar su viabilidad económica, y en su caso establecer las condiciones de financiación necesarias para el mantenimiento del servicio o proceder a la resolución de dichas concesiones.
- V. Instar al Tribunal de Cuentas a que analice, mediante la realización de una fiscalización específica de algunos contratos, la posibilidad de haber incurrido en duplicidades de pago por parte del Ayuntamiento de Zaragoza en la gestión realizada, a la vista de la inconcreción manifestada en el Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de marzo de 2014.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.– La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Celia Alberto Pérez.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA EN RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN INTERNACIONAL ZARAGOZA 2008

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 22 de diciembre de 2010, el Informe de Fiscalización de las Actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y al Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- 1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN.
- 1.2 ANTECEDENTES.
- 1.3 PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA COMO SEDE DE LA EXPOSICIÓN.
- 1.4 ACTUACIONES PREVISTAS EN EL MARCO DE LA EXPOSICIÓN INTERNACIONAL ZARAGOZA 2008.

2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.

3. RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS.

- 3.1 MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DEL EVENTO.
- 3.2 ACTUACIONES PREPARATORIAS.

- 3.2.1. Suscripción de convenios.
Contenido de los convenios interadministrativos.
- 3.2.2. Organización administrativa.
- 3.2.3. Procedimientos de tramitación, coordinación y control interno.
- 3.2.4. Actuaciones urbanísticas.
Modificaciones del PGOU.
Cesión a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. de los terrenos necesarios para la celebración de la Exposición.
- 3.2.5. Necesidades y previsiones de financiación.

3.3 EJECUCIÓN DE PROYECTOS.

- 3.3.1 Mejoras en las riberas urbanas del río Ebro a su paso por Zaragoza.
Ámbito de actuación U6: Fachada Suroeste Actur.
Ámbito de actuación U9: Echegaray Pilar.
Ámbito de actuación U11: Balcón de San Lázaro.
Ámbito de actuación U15: Construcción de un Azud sobre el río Ebro.
- 3.3.2 Mejoras en las riberas urbanas de los ríos Gállego y Huerva.
- 3.3.3 Mejora medioambiental en el Canal Imperial de Aragón, tramos urbanos y periurbanos.
Ámbito de actuación U24: Tramo afección Ronda Hispanidad y ampliación del Parque Primo de Rivera.
Ámbito de actuación U28: Parque Calaverde.
- 3.3.4 Parque Metropolitano del Agua.
Contratos de construcción de obra pública.
Contratos de concesión de obra pública y explotación del servicio público.
- 3.3.5. Accesos al Puente del Tercer Milenio en la Ronda del Rabal.
Accesos al Puente del Tercer Milenio.
Conexión entre la Ronda del Rabal y la G-44.
- 3.3.6 Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana.
Urbanización del vial norte del Actur.
Camping municipal Ciudad de Zaragoza.
- 3.3.7 Otras actuaciones.
Transporte fluvial por el río Ebro.
Sistema de transporte por cable.
Pabellón Digital del Agua.
Edificio Azud.

Bulevar de acceso a la entrada del recinto de la Exposición por el Pabellón Puente y urbanización de las zonas anexas en la margen derecha del río Ebro.

- 3.3.8 Proyectos ejecutados por sociedades municipales.
Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A.
Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza, S.L..

3.4 FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS.

- Transferencias de otras Administraciones públicas.
- Enajenación de suelo.
- Endeudamiento.
- Incremento de tributos municipales.

3.5 ACTUACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DESPUÉS DE LA CLAUSURA DE LA EXPOSICIÓN.

- 3.5.1. Situación económico-financiera.
- 3.5.2. Mantenimiento y explotación de las inversiones.

4. CONCLUSIONES.

5. RECOMENDACIONES.

ANEXOS .

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.
AGE	Administración General del Estado.
BIE	Bureau International de Expositions.
BOA	Boletín Oficial de Aragón.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CHE	Confederación Hidrográfica del Ebro.
DGA	Diputación General de Aragón.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
JGL	Junta de Gobierno Local.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LPCA	Ley 3/1999, de 10 de marzo de Patrimonio Cultural Aragonés.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.
LRJAP y PAC	Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
LUA	Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.
MMA	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PMA	Parque Metropolitano del Agua.
RD 781/1986	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLSA	Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de Las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008 se promueve a iniciativa del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en el art. 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

En el Programa de Fiscalizaciones para el año 2008, se incluyó en el apartado III.6 Fiscalizaciones en los Sectores públicos autonómico y local la «Fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2006 y 2007». En los trabajos preparatorios de la fiscalización se evidenciaron como actuaciones más relevantes de la gestión desarrollada por la Entidad, las que se exponen a continuación.

El Ayuntamiento de Zaragoza, con motivo de la designación de la ciudad como sede de la Exposición Internacional Zaragoza 2008, desarrolló, a partir de 2005, una actividad muy importante orientada a capitalizar el evento para la ciudad, más allá de su horizonte temporal.

Además, la participación de la Administración General del Estado (AGE) y la Diputación General de Aragón (DGA) como partes interesadas en la Exposición, ha originado la suscripción por el Ayuntamiento de Convenios interadministrativos, y de encomiendas de gestión, así como actuaciones de coordinación para el desarrollo de los proyectos.

La celebración de la Exposición también afectó a la organización administrativa de la Corporación; en 2006 se creó la Oficina de Tramitación de Proyectos Expo con objeto de centralizar en esta unidad la gestión de los expedientes derivados de la Exposición, y dos Sociedades mercantiles preexistentes, de capital íntegramente municipal, tuvieron encomendadas actuaciones en relación con el Pabellón de Zaragoza.

Estas circunstancias, que han condicionado la actividad desarrollada por la Corporación los últimos años y han constituido aspectos muy relevantes de su gestión, han determinado que la fiscalización tuviera por objeto las actuaciones concretas desarrolladas en relación con el evento —tanto las específicas de los acontecimientos culturales, como las obras e inversiones llevadas a cabo con ocasión de la designación de la ciudad como sede de la Exposición— y no la gestión habitual del Ayuntamiento.

De acuerdo con este criterio el Pleno, en su sesión de 30 de abril de 2009, aprobó la modificación de la denominación de la fiscalización por la actual de Fiscalización de las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008. Se suma así esta fiscalización a la aprobada por el Pleno de este Tribunal el 28 de mayo de 2009 relativa a Las actividades desarrolladas por la Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. desde su constitución en abril de 2005 hasta la finalización de la Exposición Internacional de Zaragoza y, posteriormente, a la Fiscalización de la evolución de los activos y pasivos de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. desde el 30 de septiembre de 2008 hasta su transformación en Expo Zaragoza Empresarial, S.A. realizada a instancias de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y aprobada el 28 de enero de 2010.

Los objetivos de esta fiscalización se establecieron en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 30 de abril de 2009 y fueron los siguientes:

1. Evaluar los procedimientos de control interno aplicados en el Ayuntamiento con el fin de determinar si fueron suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008.

2. Verificar si la actividad urbanística y contractual del Ayuntamiento de Zaragoza, así como la celebración de los Convenios, tanto de colaboración entre administraciones, como los celebrados con entidades sujetas al derecho privado y los suscritos en el marco de encomiendas de gestión, se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación, todo ello en relación con la celebración de la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008.

3. Valorar la gestión municipal en la planificación, ejecución y financiación de los proyectos de inversión asumidos por el Ayuntamiento en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008, su conformidad con la normativa de aplicación y su adecuación a los fines previstos.

4. Evaluar la gestión de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente municipal en relación con sus actuaciones para el Pabellón de Zaragoza.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha extendido a las actuaciones del Ayuntamiento por lo que se refiere a la planificación, ejecución y seguimiento y control derivadas de la Exposición que se han realizado fundamentalmente en los ejercicios 2006 a 2009.

En esta fiscalización se ha realizado una ampliación de actuaciones en la que se han examinado las operaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento en 2010 en relación con la liquidación de las encomiendas y con la situación de las concesiones de obra pública y explotación de servicio público.

1.2 ANTECEDENTES

La designación de Zaragoza como sede de la Exposición Internacional propició abordar, con la colaboración del resto de Administraciones públicas, un acondicionamiento de la ciudad que hasta entonces sólo estaba entre las previsiones de futuro del Gobierno municipal.

En este sentido, la celebración de la Exposición permitió la realización de actuaciones urbanísticas que ya se habían contemplado como necesarias en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 2001, entre las que destacan las destinadas a conseguir la integración del Ebro como eje vertebrador de espacios comunes en la ciudad. También estaba previsto el diseño de sus riberas, el traslado del Club Náutico a una ubicación más acorde con el resto de actuaciones, así como la creación de una lámina de agua estable mediante la construcción de un azud abatible que permitiese la navegabilidad del río.

Se preveía a su vez en el PGOU la recuperación de áreas enclavadas en el perímetro de la ciudad como la zona del Actur, y su conexión con el centro de la ciudad a través de la construcción de la Ronda del Rabal, así como infraestructuras aeroportuarias, carreteras y remodelación de accesos a la ciudad.

La gestión del Ayuntamiento en el marco de la Exposición Internacional fue de gran entidad, no sólo por el volumen de los fondos aportados por las arcas municipales, sino porque las inversiones urbanísticas acometidas y los proyectos desarrollados trascendieron el ámbito temporal y por supuesto el del recinto de la muestra, llevándose a cabo obras públicas fuera del entorno de la Exposición que encontraron con este motivo la oportunidad de realizarse.

1.3 PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA COMO SEDE DE LA EXPOSICIÓN

El 22 de noviembre de 1928, en París, 21 países firmaron la Convención relativa a las Exposiciones Internacionales, marco jurídico regulador de las Exposiciones Internacionales.

El Gobierno de España, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2000, decidió que Zaragoza fuera la candidata oficial de España para ser sede de la Exposición Internacional de 2008. El Delegado de España presentó la preceptiva Declaración de Intenciones en la Asamblea General de la Oficina Internacional de Exposiciones de 15 de diciembre de 2000.

Una vez presentada la solicitud, el Comité ejecutivo del BIE (Bureau International de Expositions) y los organizadores de la Exposición prepararon el programa de trabajo y organizaron la investigación para que dicho Comité pudiera valorar la propuesta y comprobar su viabilidad. El estudio se centró en el tema de la Exposición, las fechas propuestas, la duración, la localización, el área, el número esperado de visitantes y las medidas propuestas para asegurar la viabilidad económica. Indicadores, todos ellos que hicieran posible evaluar el coste de la participación, las disposiciones materiales y económicas establecidas por los organizadores en beneficio de los participantes, así como la actitud de las autoridades responsables y las partes interesadas.

El compromiso y apoyo del Estado se coordinó a través de la Comisión Nacional creada por Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, modificado por el Real Decreto 348/2003 de 21 de marzo y constituida el 25 de febrero de 2003 bajo la presidencia del Vicepresidente Primero del Gobierno de España.

El 26 de noviembre de 2004, el Gobierno de la Nación, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza firmaron un Protocolo General para la financiación de la Exposición Internacional de 2008 en el que se establecía de forma muy genérica, el marco de colaboración de las tres Administraciones públicas.

La Asamblea General de la Oficina Internacional de Exposiciones reunida el 16 de diciembre de 2004 acordó conceder a España la organización de la Exposición Internacional 2008 en Zaragoza, frente a las candidaturas de Tesalónica (Grecia) y Trieste (Italia).

El eje temático de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 fue «Agua y Desarrollo Sostenible» y se celebró desde el 14 de junio hasta el 14 de septiembre.

1.4 ACTUACIONES PREVISTAS EN EL MARCO DE LA EXPOSICIÓN INTERNACIONAL ZARAGOZA 2008

Las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición se han desarrollado en el marco del Convenio de colaboración firmado el 3 de octubre de 2005 por el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Zaragoza que tenía por objeto la recuperación de riberas con motivo de la Exposición Internacional 2008 y del Convenio de colaboración firmado el 17 de diciembre de 2005, por la AGE, la

DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de la Exposición Internacional de Zaragoza 2008, como acontecimiento de mutuo interés para las partes.

En estos convenios se plasmaron los proyectos a ejecutar y se determinaron las Administraciones responsables de su ejecución y de su financiación.

La AGE, de acuerdo con los mencionados compromisos, debía asumir los proyectos siguientes:

- Cierre del Cuarto Cinturón de Zaragoza, tramo Ronda Este, presupuestado en 89.938.007,08 euros.
- Acceso Norte del Cuarto Cinturón de Zaragoza, presupuestado en 46.493.417,44 euros.
- Cierre del Tercer Cinturón de Zaragoza, presupuestado en 22.868.479,49 euros, con cargo al presupuesto de la sociedad estatal Zaragoza Alta Velocidad, S.A.
- Adecuación Autovías Pirineos, presupuestada en 1.000.000 de euros.
- Modernización del Aeropuerto de Zaragoza, presupuestado en 32.100.000 euros, con cargo al presupuesto de AENA.
- Actuaciones en las riberas de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y en el Canal Imperial de Aragón, presupuestadas en 124.000.000 euros. De los cuales, se determinó posteriormente la ejecución de las obras a realizar en el ámbito de actuación U11 por el Ayuntamiento de Zaragoza a través de encomienda a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Su coste se estimó en 23.000.000 euros, si bien también incluía el coste del ámbito U25, que no llegó a ejecutarse.

Además, la AGE se comprometió a la aportación de 6.680.000 euros para la financiación de la construcción del Azud en el río Ebro (ámbito de actuación U15).

— Parque Metropolitano del Agua, el compromiso de la AGE alcanzó el 51,65% del coste total previsto, lo que supuso 39.402.587,00 euros. Este proyecto se gestionó a través de encomienda del Ayuntamiento a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón asumió compromisos para la financiación de los siguientes proyectos:

- Conjunto medioambiental de La Alfranca, presupuestado en 9.000.000 euros.
- Intervenciones relacionadas con el agua en la Comunidad Autónoma de Aragón, presupuestado en 27.000.000 euros.
- Pabellón de Aragón, presupuestado en 20.000.0000 euros.
- Palacio de Congresos, presupuestado en 36.000.000 euros.
- Espacio Goya, presupuestado en 41.750.000 euros.
- Teatro Fleta, presupuestado en 6.500.000 euros.
- Edificio Paraninfo, presupuestado en 15.200.000 euros.
- Museo Pablo Serrano, presupuestado en 23.500.000 euros.
- Estación Central de Autobuses de Zaragoza, presupuestada en 8.566.637 euros.
- Segunda estación del AVE, presupuestada en 33.330.817 euros.
- Aportaciones al Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, por importe de 4.600.000 euros.
- Parque Metropolitano del Agua, la DGA se comprometió a financiar el 17,62% del proyecto, lo que supuso 13.440.948,40 euros.
- Construcción del Azud del Ebro (ámbito U15), la aportación de la DGA se estimó en 5.010.000 euros.

Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza asumió compromisos en virtud de los Convenios para la financiación de las siguientes actuaciones:

— Actuaciones en las riberas del Ebro, Gállego y Huerva y en el Canal Imperial de Aragón, presupuestadas en 31.000.0000 euros, sin que constara detalle de esta estimación para los distintos ámbitos de actuación:

- U6: Fachada suroeste del Actur.
- U9: Echegaray-Pilar (entre Puente de Santiago y Puente del Pilar).
- U15: Azud en el río Ebro.
- U24: Adecuación Ronda de Hispanidad, Parque Primo de Rivera y Canal.
- U28: Parque Calaverde.
- Adecuación del tramo del río Huerva entre Gran Vía y Paseo Constitución.
- Limpieza de ríos Gállego y Huerva y del Canal en zona urbana.

- Adquisición de Suelos del Meandro de Ranillas, presupuestado en 70.000.000 euros.
- Ronda del Rabal (accesos al Puente del Tercer Milenio), presupuestado en 12.420.000 euros.
- Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana, con el siguiente detalle:

- Remodelación de espacios urbanos: 42.006.000 euros.
- Infraestructuras de Abastecimiento de aguas: 31.982.000 euros.
- Infraestructuras de Saneamiento: 11.442.000 euros.
- Alumbrado Público y ornamental: 14.790.000 euros.
- Parque Agrícola y Nuevo Camping: 9.000.000 euros.

— Parque Metropolitano del Agua, proyecto que se realizaría a través de encomienda del Ayuntamiento a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Al Ayuntamiento le correspondió financiar el 30,73% de su coste, 23.440.948 euros.

Se estableció también la participación del Ayuntamiento en la financiación de la promoción de viviendas para trabajadores relacionados con la Exposición (Villa Expo) y en la promoción de viviendas para turistas o visitantes de la Exposición (Ciudad Expo), aunque no se concretó el porcentaje de participación del Ayuntamiento en ninguno de estos dos proyectos, ni tampoco su coste de ejecución.

Además el Ayuntamiento, en este caso a través de las Sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal, Zaragoza Cultural, S.A. y de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza, S.L., ambas constituidas con anterioridad a la Exposición, ejecutó, en el primer caso, las actividades necesarias para la planificación, programación y ejecución de los contenidos culturales a desarrollar en el Pabellón de Zaragoza y, en el segundo caso, las necesarias para la ejecución de las obras de arquitectura interior, instalaciones y decoración de dicho Pabellón, con el fin de adecuarlo al proyecto escenográfico a desarrollar en el mismo.

2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al actual Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza, que viene ocupando este cargo desde 2003, para que alegase y presentase los documentos y justificantes que estimase pertinentes. Dentro del plazo legal concedido, se recibieron alegaciones del Alcalde en las que se mencionaban actuaciones significativas realizadas por el Ayuntamiento con posterioridad al cierre de las actuaciones fiscalizadoras y que se referían principalmente a la liquidación de encomiendas de gestión y a la suscripción de un acuerdo con la sociedad estatal Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (actual denominación de Expoagua Zaragoza 2008, S.A.), que cuantificaba la deuda del Ayuntamiento con la sociedad estatal y establecía la forma de liquidarla.

Con objeto de incluir en el Anteproyecto de Informe los resultados del análisis de estos hechos posteriores, se desarrollaron nuevas actuaciones fiscalizadoras cuyo resultado se remitió nuevamente al Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza a los mencionados efectos previstos en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

En el plazo fijado se recibieron nuevas alegaciones que se incorporan, junto con las recibidas con anterioridad, a este Informe, en el que se han realizado las modificaciones que se han considerado procedentes como consecuencia de dichas alegaciones.

3. RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

3.1 MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DEL EVENTO

La Exposición Internacional Zaragoza 2008 fue el resultado de la colaboración de las Administraciones estatal, autonómica y local.

Las tres Administraciones participaron tanto en la planificación como en la ejecución de la Exposición Internacional, así como en la gestión de las áreas y de los espacios públicos necesarios para el desarrollo del evento y de los bienes y derechos resultantes de celebración de la Exposición, una vez clausurada.

En el ámbito estatal, la AGE actuó a través de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Fomento y de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en adelante MMA. En concreto las actuaciones de este último Ministerio se llevaron a cabo a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), organismo autónomo adscrito al mismo a través de la Dirección General del Agua.

Además, se creó la empresa pública estatal Zaragoza Expo 2008, S.A. con el objeto de elaborar, presentar y defender el Proyecto de Candidatura de la ciudad de Zaragoza como sede de la Exposición Internacional. Este objeto era coincidente con el del Consorcio Expo Zaragoza 2008. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, se autorizó la creación de la sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A y su objeto social consistió en la «gestión, promoción, organización y operación de la Exposición Internacional Zaragoza 2008. Agua y Desarrollo Sostenible». Esta sociedad fue constituida el 25 de abril de 2005 y estaba participada en un 70% por la AGE y el resto repartido en partes iguales entre la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza. También se previó su extinción, seis meses después de la clausura del evento.

La sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A., modificó su denominación y objeto social con fecha 11 de marzo de 2009 pasando a denominarse Expo Zaragoza Empresarial, S.A. Su objeto social se estableció en la gestión del Parque Empresarial que albergará el recinto de Ranillas, actualmente en obras, para reconstruir y adaptar los edificios que acogieron los pabellones de la Exposición. El Gobierno estatal participó un 80,5% del capital social, el Gobierno de Aragón incrementó su participación hasta el 17% y el Ayuntamiento de Zaragoza la redujo hasta el 2,5%.

En el ámbito autonómico, la DGA participó en las entidades creadas para la planificación y ejecución de la Exposición y en los Convenios suscritos ya mencionados. La Administración Autonómica de Aragón también tuvo una participación muy importante en la ejecución de los proyectos.

En el ámbito local la participación se realizó fundamentalmente a través del propio Ayuntamiento de Zaragoza y, en menor medida, por las Sociedades municipales: Zaragoza Cultural, S.A. y Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza, S.L.

El 17 de julio de 2000 el Ayuntamiento de Zaragoza, la DGA, las Cortes de Aragón y la Diputación Provincial de Zaragoza crearon la Entidad local Consorcio Pro Expo Zaragoza 2008, atribuyéndose la Presidencia al Alcalde de Zaragoza. El 22 de abril de 2005, el Consejo Rector del Consorcio acordó la modificación de sus Estatutos, que pasó a denominarse Consorcio Expo Zaragoza 2008, modificándose también la participación institucional. Las entidades que integraron el nuevo Consorcio fueron el Ayuntamiento de Zaragoza, la DGA y la AGE, con una participación alícuota cada una de ellas.

La finalidad del Consorcio era la coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas en los proyectos a desarrollar en el marco de la Exposición y además, la ejecución del programa de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público a que se refiere el art. 27 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. Esa finalidad resulta similar al objeto social de la sociedad estatal Zaragoza Expo 2008, S.A., creada en 2003.

No consta que el Consorcio Expo Zaragoza 2008 hubiera realizado Convenio alguno para coordinar sus actuaciones con las de las otras administraciones ni para facilitar o colaborar en las actuaciones desarrolladas por la tres administraciones consorciadas respecto de las actuaciones asumidas en el seno de los Convenios a los que se alude a continuación.

Las relaciones entre las tres Administraciones públicas (AGE, DGA y Ayuntamiento de Zaragoza) se articularon, obviando el Consorcio citado, a través de la firma de los Convenios interadministrativos de 3 de octubre y de 17 de diciembre de 2005 y cuyo contenido se analiza posteriormente.

En los Convenios y sus posteriores adendas y modificaciones no solamente se asumió la financiación de los proyectos, sino que cada una de las Administraciones firmantes se comprometió a llevar a cabo la realización de los mismos, coincidiendo normalmente la Administración actuante con el agente financiador del proyecto, con las excepciones que se detallan en el epígrafe 1.4 del presente Informe. En el cuadro 1 se agrupan los proyectos cuya ejecución se asumió por cada una de las tres Administraciones y el coste estimado de cada uno de ellos.

CUADRO 1

Administración actuante	Actuación	Coste estimado
AGE	Restauración riberas ríos Ebro, Gállego y Huerva y Canal Imperial	101.000.000
	Infraestructuras de Transporte	192.399.904
	Subtotal	293.399.904
DGA	Infraestructuras de Transporte	41.897.454
	Equipamientos Culturales	142.950.000
	Conjunto medioambiental de la Alfranca	9.000.000
	Intervenciones relacionadas con el Agua	27.000.000
	Consortio de Transportes del Área de Zaragoza Ciudad y Villa Expo	4.600.000
	Subtotal	225.447.454
Ayuntamiento	Restauración riberas Ebro, Gállego y Huerva y Canal Imperial	(1) 54.000.000
	Ronda del Rabal	12.420.000
	Adquisición de suelos del Meandro de Ranillas	70.000.000
	Construcción del Parque Metropolitano del Agua	76.284.483
	Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana	109.220.000
	Subtotal	321.929.483
	TOTAL	840.776.841

(1) Se han incluido 23 millones correspondientes a los ámbitos de actuación U11 y U25.

A su vez, las relaciones entre estas Administraciones y el sector público empresarial se desarrollaron en función de la participación de cada una de ellas en el capital de las distintas sociedades creadas y, por lo que respecta al Ayuntamiento de Zaragoza, en la materia que constituye el objeto de la fiscalización, a través de un Convenio de Colaboración suscrito el 7 de Julio de 2005 con Expoagua Zaragoza 2008, S.A. (anterior por tanto al Convenio interadministrativo antes referido) y diversas encomiendas de gestión, formalizadas también mediante Convenios cuyo concreto objeto y desarrollo se analiza en el presente epígrafe.

No obstante, resulta oportuno analizar las peculiaridades de ambos sistemas de colaboración, y, específicamente, la materialización de las fuentes de financiación utilizadas en el desarrollo de los Convenios.

Convenios.

La figura de los Convenios de colaboración suscritos con entidades privadas, en ejercicio de la libre voluntad de ambas partes, con fines de cooperación mutua para la consecución de intereses comunes, es tradicionalmente aceptada en nuestro derecho como figura propia y distinta a la contractual. Aún cuando ambas surgen del acuerdo de voluntades, en el convenio la causa es única y se manifiesta en la consecución de un común objetivo y no en las prestaciones que puedan asumir quienes convienen; sin embargo, en el contrato, su causa es distinta para cada una de las partes del contrato y se manifiesta en las concretas prestaciones que constituyen el objeto contratado.

Sin embargo, el empleo del Convenio de Colaboración no está libremente admitido por nuestra legislación para el ámbito público, sino que está supeditada a la existencia de normas específicas que las admitan y regulen, así el art. 88 de la Ley 30/1992, expresamente dispone que:

«Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.»

En el seno de la fiscalización se refieren a actuaciones derivadas de Convenios suscritos por dos entidades sujetas a derecho privado, Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y una entidad financiera, a los que nos referimos a continuación.

Pues bien, los Convenios suscritos por el Ayuntamiento con la sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A. carecen de expreso soporte legal en el momento de su suscripción y, de acuerdo con el exponente III párrafo 3 del primero de los Convenios suscritos, el de 7 de julio de 2005, su única justificación deriva de la «evidente urgencia en la selección de los redactores de los Proyectos técnicos a cuyo amparo se ejecuten estas obras o se otorguen estas concesiones, así como la propia realización de aquellas (...) aconsejan encomendar a esta sociedad estatal la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico y de servicios sean precisos para la selección de los Proyectos y la ejecución de las obras en ambas instalaciones el recinto de la exposición y el Meandro de Ranillas de las que resultará titular el Ayuntamiento de Zaragoza, así como las concesiones de servicio y demaniales relacionadas con las anteriores». Continuaba el Convenio en su exponendo IV refiriendo un acuerdo del Pleno de 28 de abril de 2005, en cuya virtud «La encomienda se formalizará mediante la firma del correspondiente convenio o convenios en los que se concrete el objeto, el ámbito y las condiciones de la encomienda, así como la financiación de las actuaciones a ejecutar»; y, termina concluyendo en su exponendo V que «para desarrollar tal última previsión contenida en aquél acuerdo plenario es por lo que se celebra este Convenio».

La sociedad estatal, con la que se conviene la realización de actividades materiales de gestión en un evento de la naturaleza del que motiva esta fiscalización, no puede entenderse sino como efecto de la necesidad de crear una entidad instrumental, horizontal en cuanto a su participación, en el desarrollo de las actuaciones propias de las diversas Administraciones implicadas en el evento, que dotando de unicidad de criterio al ejercicio de las competencias desarrolladas por cada una de ellas permita la más perfecta coordinación en el desarrollo de sus funciones en orden a la consecución del fin previsto. De su intervención se espera que la gestión compleja de intereses concurrentes, desarrollados por Administraciones públicas distintas, pueda desenvolverse sin merma en la eficacia y eficiencia de la gestión que a cada una de ellas corresponde y con pleno respeto a su ámbito competencial.

Así planteado, la intervención de una sociedad estatal ni puede sustituir en la gestión a los órganos municipales en el ejercicio de sus funciones públicas ni excluir del control de la gestión de aquellos asuntos de la competencia municipal, al propio Ayuntamiento.

Entendidos de este modo y con esas limitaciones, los Convenios suscritos con entidades públicas o privadas estaban excluidos del ámbito de aplicación de la legislación reguladora de los contratos públicos, según se desprende de los art. 3 del TRLCAP y, en la actualidad en el art. 5 de la LCSP, siempre que la materia sobre la versaran no fuera objeto de un contrato de los previstos en la ley o normas administrativas especiales¹. Esto es, cuando el Convenio se suscribe con entidades sujetas a derecho privado quedan sujetos a la legislación de contratos aquellos en los que la materia sobre la que versan es objeto de un contrato de obra, de servicios, suministros o de consultoría y asistencia, patrimoniales, etc., cualquiera que sea su cuantía.

Sin embargo y pese a la limitación mencionada, según se desprende del Convenio de financiación suscrito meses después con las otras dos Administraciones intervinientes y anteriormente reflejado, tan sólo la construcción del Parque Metropolitano del Agua se valoraba en más de 76 millones de euros, y expresamente, en la adenda a este Convenio, formalizada el 3 de abril de 2006, el importe de las nuevas actuaciones a desarrollar (el Azud del río Ebro) se valoraban en más de 10.000.000 euros, por lo que se refiere a la primera de las dos fases en la que se dividió.

En conclusión, el Convenio que quiere amparar la colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la sociedad, así como las posteriores encomiendas, contravenía la normativa vigente tanto por la ausencia de soporte legal que habilitara para su conclusión como en cuanto al incumplimiento de las normas de contratación pública a la que se debió sujetar esa Convención, que en realidad no es sino una simulación relativa para ocultar la real contratación de proyectos y obra, a los que se refiere el art. 125 del TRLCAP.

A mayor abundamiento, la Sociedad (Estipulación quinta) quedaba exenta de responsabilidad por aquella en la que incurran los futuros contratistas en el desarrollo y ejecución del Convenio y, por otro, se

¹ Tratándose de entidades públicas en aplicación del art. 3.d del TRLCAP, la exclusión opera cuando el importe de los contratos de obra, de servicios, suministros o de consultoría o asistencia no supere la cuantía de 5.278.227 euros para los contratos de obras y 211.129 euros en los restantes casos. Cuando los Convenios de colaboración suscritos con entidades sujetas a derecho privado, el art. 3.f del TRLCAP prevé la exclusión del ámbito de aplicación del TRLCAP exclusivamente, de todos aquellos cuyo objeto no esté comprendido en esta Ley o en normas administrativas especiales.

arroga la competencia para exigir las responsabilidades que corresponda a esos adjudicatarios, todo lo cual resultaba incoherente con la propia noción de encomienda de gestión a cuyo amparo se pretendía actuar. Además, contraviniendo las características propias de la encomienda, la Sociedad asume el pago de todos los gastos que se devenguen en su cumplimiento (lo que excluye al Ayuntamiento de toda relación directa con los contratistas) y, sin embargo, el Ayuntamiento deberá previamente consignar a disposición de la Sociedad los fondos necesarios para la financiación de esos gastos (Estipulación séptima), lo que difícilmente puede considerarse compatible con la naturaleza de la encomienda.

Por otra parte, la ejecución de este Convenio y los que con posterioridad se suscribieron con respecto a los diversos proyectos que debían ser ejecutados y que se analizan en el epígrafe 2.3, refieren supuestos en los que las únicas intervenciones municipales de las que se tiene conocimiento corresponden a la aprobación de proyectos a instancia de la Sociedad, lo que pone de relevancia la ausencia de intervención municipal en el ejercicio de las competencias que le son propias y de las que ha hecho dejación en beneficio de una entidad privada cual es la sociedad, aún cuando su capital sea público.

En alegaciones el Ayuntamiento justifica las encomiendas realizadas a Expoagua Zaragoza 2008, S.A mediante este Convenio, con las limitaciones que en el mismo se recogen, en razones de oportunidad, sea derivada de la premura de tiempo, de los fines de la sociedad o de la necesidad de impulso de la actividad administrativa necesaria para afrontar el reto de la Exposición y, según dice, su posterior aval por la Ley de las Cortes de Aragón 2/2006, de 6 de abril, con entrada en vigor el siguiente día 11. La citada Ley permite realizar esas encomiendas a partir de dicha fecha, pero, careciendo de eficacia retroactiva no justifica las realizadas antes de esa expresa habilitación legal.

No puede aceptarse que quede solventado el incumplimiento de una restricción legal, sea por razones de oportunidad o basándola en una posterior norma legal que modificó o autorizó a partir de su publicación comportamientos antes vedados.

En definitiva, la Sociedad se constituye como un ente sujeto a derecho privado que, amparado en la peculiar distribución del capital, ha sustituido a los órganos municipales en el ejercicio de las funciones vinculadas a la proyección y ejecución de las obras de la adecuación de la ciudad con motivo de la Exposición y aún de las concesiones que en ocasiones se han realizado.

Crítica similar es la que merece el Convenio suscrito con un entidad financiera, merced al cual se articuló la adquisición de las parcelas del Meandro de Ranillas (cuya exposición más amplia se encuentra en el epígrafe 2.2.4 del presente Informe) del que cabe reseñar, además, dos especiales aspectos: por una parte, que bajo la capa de este Convenio se oculta un auténtico contrato patrimonial y complejo, de permuta, merced al cual el Ayuntamiento transmite a la entidad unos derechos (opciones de compra) con el compromiso de que ésta proceda a su ejecución y reintegro al ámbito municipal a cambio de unos aprovechamientos urbanísticos futuros en un determinado sector del PGOU, sin que alcance a entenderse las peculiares circunstancias que determinaron su exclusión de los principios de publicidad, transparencia y concurrencia que exige, para la enajenación de los bienes, el art. 8.1 y 121.4 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en relación con el TRLCAP y el art. 90.1 de la Ley 5/1999 de Cortes de Aragón, Urbanística de Aragón.

Encomiendas.

La encomienda de gestión es la técnica administrativa en virtud de la cual se opera un sistema de colaboración para la realización de actividades materiales necesarias en el quehacer administrativo, sin que ello implique pérdida de las competencias, por el contrario, la técnica se emplea para lograr su más eficaz ejercicio. En todo caso, la encomienda se dirige a las puras actividades materiales, por lo que ni implica una delegación de competencias ni, por ello mismo, puede sustituir ninguna de las funciones públicas, esto es, no puede soslayar los sistemas ordinarios de tramitación o resolución.

El contenido de la encomienda de gestión lo constituye «la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público (...), por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño». La encomienda no incorpora el ejercicio de competencias sino la mera realización de actividades en el seno de la organización ideal que constituye la Entidad Pública, por lo que la actividad será desarrollada internamente o externamente, bajo la capa del órgano encomendante por ser el titular de la competencia ejercida, según se desprende del art. 15.2 de la Ley 30/1992.

El Ayuntamiento de Zaragoza efectuó diversas encomiendas, a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., sujeta a derecho privado y, por tanto, con las limitaciones que imponía el citado

art. 3.f del TRLCAP. El régimen jurídico de la encomienda de gestión cuando recae en una entidad sujeta a derecho privado y tal condición merece atribuirse a una sociedad anónima como Expoagua Zaragoza 2008, S.A. pese a su condición de sociedad estatal, difiere del general, al punto de situarse más cercano al contrato que a la figura prevista en la Ley 30/1992². Así, el art. 15 de la Ley 30/1992, en su apartado 5, establece que: «El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo».

Sin embargo, la Ley de las Cortes de Aragón 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008, cuya entrada en vigor el 11 de abril es posterior a las diversas encomiendas realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza a Expoagua Zaragoza 2008, S.A., autorizó a las Administraciones aragonesas para que puedan encomendar a la citada sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., la realización de obras e instalaciones a las que se refiere la propia Ley (aquellas que servirán de soporte a la Exposición Internacional). Esta disposición permite admitir que la sociedad estatal realizara las obras, como medio propio de las Administraciones aragonesas, con las limitaciones que la legislación impone³, pero no que sustituyera a la entidad encomendante en la realización de funciones públicas ajenas a la pura «realización de obras e instalaciones» por impedirlo a todas las Administraciones el citado art. 15 de la Ley 30/1992 en relación con el art. 1 del mismo texto legal y que específicamente se desborda cuando se extiende no a la realización sino a los diversos trámites que incluyen la contratación administrativa (aprobación de proyectos de ejecución, caso del Azud referido en la adenda de 3 de abril de 2006) o, incluso, a concesiones administrativas como las que se refieren en la actuación U11: Balcón de San Lázaro (epígrafe 2.3.1) o en el Parque Metropolitano del Agua (epígrafe 2.3.4).

Conviene precisar que el régimen jurídico de la encomienda realizada a entidades de derecho privado fue modificada, en lo que concierne a la aplicabilidad de la Legislación de contratos públicos, pero no en cuanto a los límites del objeto de la encomienda: la exclusión de actividades sujetas al derecho administrativo. Así estas modificaciones resultan ser las siguientes:

La incorporación de un nuevo apartado, el I del art. 3 del TRLCAP sobre negocios y contratos excluidos de la LCAP, se introduce por Real Decreto Ley 5/2005 de 11 de marzo, vigente a partir del 15 de marzo de 2005 y prevé la exclusión de la Ley de Contratos a las encomiendas de gestión realizadas en favor de las entidades y sociedades cuyo capital pertenezca íntegramente a la propia administración encomendante, lo que obviamente no resulta ser el caso.

El texto del citado artículo resultó posteriormente modificado por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de los Presupuestos Generales del Estado para 2007, esto es, no se encontraba vigente en el momento de la suscripción de los Convenios indicados. La nueva regulación, al prever la encomienda de gestión a una sociedad de titularidad enteramente pública exige que la administración que efectúa la encomienda tenga un control sobre la sociedad análogo al que ostenta sobre sus propios servicios, sin que tal analogía pueda predicarse entre una sociedad estatal y la Entidad local encomendante, dada la mayoritaria participación estatal (70%) en el capital de la compañía.

Por ello, las sucesivas encomiendas realizadas a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. estaban y debieron sujetarse al TRLCAP, en lo que resulte de aplicación y sin que, en ningún caso, pudiera la encomienda incorporar la realización de actividades que, según la legislación vigente, debían llevarse a cabo con sujeción al derecho administrativo. Sin embargo, pese a que el Ayuntamiento de Zaragoza, entidad encomendante, seguía obligado a ejercer su competencia suscribiendo por sí la totalidad de los actos puramente administrativos que correspondía realizar, ni tan siquiera esta actuación se producía en los expedientes analizados, sin perjuicio de que su material realización hubiera sido efectuada por el encomendado, algunos tan relevantes como la aprobación de proyectos (en ocasiones producida con posterioridad a la adjudicación del contrato de obras), el control y emisión de las certificaciones de obra, revisión de obras o su recepción.

² El Tribunal de Cuentas en Informe de Fiscalización sobre el INSHT, aprobado el 27 de noviembre de 2008, expresamente indicaba (Sección I, epígrafe 4.4.-1) que, de acuerdo con el apartado 5 del art. 15 de la Ley 30/1992, la encomienda de gestión regulada en ese artículo no es de aplicación cuando haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado.

³ El art. 152 del TRLCAP, impide que el empleo de medios personales se pueda desarrollar mediante la colaboración de empresas particulares si el importe de la colaboración supera los 5.278.227 euros.

En alegaciones el Ayuntamiento fundamenta la encomienda de gestión en el contenido del apartado 4 del art. 15 de la Ley 30/92 y reconoce que los proyectos de ejecución de las obras se remitían al Ayuntamiento una vez adjudicados los contratos de ejecución e iniciadas las obras, concluyendo que no hubo cesión por el Ayuntamiento sino extralimitación de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. en sus atribuciones. No obstante, en ningún momento manifiesta que tal extralimitación provocara otra cosa que la asunción por el Ayuntamiento de las actuaciones irregulares de la sociedad encomendada.

El apartado 4 del precepto citado en la alegación no resulta aplicable, siéndolo el apartado 5 del art. 15 de la Ley 30/92, al que se refiere el presente Informe, que por una parte sujeta a la legislación de contratos (entonces TRLCAP) la encomienda de gestión a favor de entidades sujetas al derecho privado y por otra parte excluye de la encomienda la relación de actividades que hayan de sujetarse a derecho administrativo.

3.2 ACTUACIONES PREPARATORIAS

En este epígrafe se exponen los resultados del análisis de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento con carácter previo a la ejecución de los proyectos y que se consideraron necesarias para que el evento pudiera tener lugar.

Así, en primer lugar se han analizado los Convenios interadministrativos que el Ayuntamiento suscribió junto con la AGE y la Comunidad Autónoma de Aragón y que sirvieron de marco de los compromisos de ejecución de obras y su financiación, así como el Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. mediante el que se encomendó a dicha sociedad la ejecución de algunos de los proyectos a realizar con motivo de la Exposición.

Se han analizado igualmente las modificaciones en la organización administrativa del Ayuntamiento que se realizaron con objeto de disponer de una estructura adecuada a las necesidades surgidas como consecuencia de la celebración de la Exposición y los procedimientos de control y coordinación, tanto los derivados de los Convenios suscritos como y aquéllos que el Ayuntamiento estableció para el seguimiento y control de sus operaciones.

Asimismo, han sido objeto de análisis las actuaciones realizadas por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento en relación con la disposición y adecuación del suelo necesario para la celebración de la Exposición y la planificación de la financiación efectuada por el Ayuntamiento en relación con las estimaciones de gasto de los proyectos a ejecutar.

3.2.1 Suscripción de convenios

Contenido de los convenios interadministrativos.

La colaboración de las tres Administraciones públicas estatal, autonómica y local para la planificación, ejecución y financiación de los proyectos, se instrumentó a través de la firma de Convenios interadministrativos.

Un mes antes de que la ciudad de Zaragoza fuera designada sede de la Exposición Internacional 2008, el 26 de noviembre de 2004, el Gobierno de España, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza firmaron un Protocolo General para la financiación de la Exposición en el que se establecieron los compromisos de cada una de las Administraciones implicadas.

El punto primero del Protocolo determinaba que «para dotar de validez y eficacia a los compromisos y actuaciones recogidas en el mismo, las Administraciones firmantes suscribirán un Convenio de colaboración en el que se establecerán las obligaciones que asumirán las partes para la financiación del citado evento».

Para concretar los compromisos de financiación de cada una de las tres Administraciones en la Exposición Internacional, como acontecimiento de mutuo interés para las partes, se suscribieron dos Convenios. El primero de ellos se firmó el 3 de octubre de 2005 entre el MMA y el Ayuntamiento de Zaragoza y tuvo por objeto el desarrollo del Protocolo en relación con la mejora medioambiental de las riberas de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y del Canal Imperial de Aragón.

En este Convenio las dos Administraciones firmantes asumieron la realización de diversos proyectos en las riberas y márgenes de los canales de agua de la ciudad de Zaragoza.

Además, el MMA asumió la obligación de delimitar el dominio público hidráulico en las corrientes de agua mencionadas, así como encargarse de la limpieza y conservación de los ríos en la parte que no sea

de uso público y aportar los terrenos de su propiedad necesarios para llevar a cabo las obras convenidas, manteniendo su titularidad.

Por su parte, el Ayuntamiento debía aportar los proyectos de ejecución así como el suelo necesario para llevarlos a cabo. Además, se comprometió a la conservación, mantenimiento y vigilancia de las obras y de los bienes resultantes.

Posteriormente, con objeto de desarrollar el Protocolo de financiación en su conjunto, la AGE, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza suscribieron otro Convenio de colaboración el 17 de diciembre de 2005.

En este segundo convenio se incorporaron las cláusulas del primero relativas a la ejecución y financiación de las obras asumidas tanto por el MMA como por el Ayuntamiento. Sin embargo, no se incluyeron las relativas al resto de las obligaciones. Al no haberse incorporado en su integridad el primero de los Convenios suscritos al texto del segundo, se mantuvieron vigentes ambos, y de hecho las adendas firmadas posteriormente entre MMA y el Ayuntamiento lo fueron al primero de ellos.

Además de recoger los proyectos que ya se habían establecido en el Convenio de 3 de octubre de 2005, en el suscrito el 17 de diciembre se incluyeron otros nuevos. La totalidad de los proyectos asumidos en ambos Convenios se relacionan en el Anexo I.

Posteriormente, en fechas 24 de julio y 28 de diciembre de 2006 y 23 de abril, 21 de septiembre y 15 de octubre de 2007, se firmaron adendas al Convenio para la recuperación de riberas entre el MMA y el Ayuntamiento. De ellas, únicamente la adenda firmada el 23 de abril de 2007 supuso nuevos compromisos de realización de obras para el Ayuntamiento, el resto eran modificaciones que pospusieron en el tiempo las anualidades inicialmente previstas por el MMA.

La suscripción de esta adenda estaba prevista en el Convenio firmado el 3 de octubre de 2005 para el momento en el que el Ayuntamiento dispusiera de los terrenos donde el MMA debía ejecutar los dos siguientes: U11; Balcón de San Lázaro y U25; Margen Izquierda del Canal, en las zonas Sureste del Barrio de San José.

En la adenda constaba que el Ayuntamiento ya disponía de los terrenos para la implementación de la unidad U11 y se acordó su ejecución por el Ayuntamiento con la financiación del MMA. El plazo de finalización de esta obra se amplió mediante otra adenda, firmada el 15 de octubre de 2007, hasta el 31 de diciembre de 2008, con el compromiso del Ayuntamiento de intentar terminar las obras con anterioridad al 14 de junio de 2008, fecha de la inauguración de la Exposición.

Sin embargo, no se firmó ninguna adenda que concretara la disponibilidad de los terrenos y estableciera cómo se iba a llevar a cabo la ejecución de la actuación U25. Tampoco consta justificación de la falta de realización de este proyecto.

Por último, el 13 de diciembre de 2007 se modificó el Convenio de 17 de diciembre de 2005 por lo que se refiere a la financiación de dos de los proyectos previstos, en concreto de la segunda fase del Azud sobre el río Ebro, que pasó a ser compartida por las tres Administraciones y del Parque Metropolitano del Agua, cuya financiación se incrementó y se asumió proporcionalmente por las tres entidades firmantes del Convenio.

Tanto el Convenio firmado el 3 de octubre de 2005, de recuperación de riberas, como el suscrito el 17 de diciembre de 2005, contienen las especificaciones previstas en el art. 6 de la Ley 30/92, con excepción del plazo de vigencia, que no se concretó en el primero y sí se incluyó en cambio en el de 17 de diciembre de 2005, que especifica que el Convenio agotará su vigencia el día 31 de diciembre de 2008.

El apartado 2.d) del art. 6 citado establece que los instrumentos de formalización de los Convenios deberán contener las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento y, si bien en ambos Convenios se realizaba una enumeración de las actuaciones a llevar a cabo por cada una de las Administraciones firmantes, en ningún caso se concretaron los proyectos más allá de su enunciación. Esta falta de precisión dio lugar a descoordinación entre actuaciones a realizar en espacios colindantes y, en el caso de proyectos ejecutados a través de encomiendas de gestión, a que el resultado final no respondiera a pautas establecidas por la propia Administración responsable de la actuación a realizar, como en el caso de la urbanización del Parque Metropolitano del Agua.

Por lo que se refiere a las fechas en las que debían estar finalizadas las obras, en el primero de los Convenios se indicaba que debían estar terminadas antes del 30 de marzo de 2008, sin embargo al incorporarse el contenido de este Convenio al firmado el 17 de diciembre de 2005, se estableció la finalización de las mismas el 30 de abril de 2008.

Para el resto de actuaciones no incluidas en el Convenio de 3 de octubre, se estableció un plazo que variaba según los proyectos entre el 30 de abril y el 31 de mayo de 2008, excepto para la adecuación de los terrenos del Meandro de Ranillas, fuera del recinto de la Exposición, para la que no se concretó fecha de finalización.

Por otra parte, en ambos Convenios se constituyeron sendas Comisiones de Seguimiento y Coordinación de los acuerdos suscritos, atribuyéndoseles funciones de evaluación periódica del estado de ejecución de los compromisos asumidos por las Administraciones y la resolución de las posibles diferencias de interpretación. De ambas Comisiones, solamente se han celebrado sesiones de la Comisión establecida en el primero de los dos Convenios y en ellas no se trató sobre la ejecución de los proyectos que correspondían al Ayuntamiento.

El Ayuntamiento no ha facilitado información sobre ninguna de las dos Comisiones, a pesar de que en ambas figuraba un representante del Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a las estimaciones de costes de los proyectos incluidas en los Convenios, se produjeron omisiones e indeterminaciones de acuerdo con el siguiente detalle:

— Las actuaciones para la recuperación de riberas que debían llevar a cabo el Ayuntamiento y el MMA estaban cuantificadas en el primero de los Convenios firmados en 31.000.000 y 124.000.000 euros respectivamente. Sin embargo, cuando las cláusulas de este Convenio relativas a la ejecución de obras fueron integradas en el firmado en el mes de diciembre, no se trasladó el coste de los proyectos asumidos por el Ayuntamiento, tal y como se hizo con las actuaciones atribuidas al Ministerio.

Estos 31.000.000 euros se referían a la totalidad de actuaciones que debía ejecutar el Ayuntamiento para la recuperación de las riberas de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y del Canal Imperial de Aragón, sin que constara su desglose por proyectos.

— No se cuantificó el proyecto de construcción de viviendas, cuya realización se preveía compartida entre la DGA y el Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a la formación y tramitación de los expedientes de los Convenios por el Ayuntamiento se han verificado las siguientes carencias:

— Del Convenio suscrito el 3 de octubre de 2005 para la recuperación de riberas con motivo de la Exposición, el Ayuntamiento formó un expediente que no contenía un informe económico-financiero que pudiera servir de base y justificación para la estimación del coste de los proyectos asumidos por el Ayuntamiento en 31.000.000 euros.

En el expediente se incluyó la previsión de la ejecución de los proyectos en tres anualidades, sin embargo, no se acompañó de un informe que justificara el reparto del coste total en esas tres anualidades ni la división del mismo en las tres partidas presupuestarias distintas a las que se imputó. En el ejercicio 2005 no se contabilizó la correspondiente retención de crédito por importe de 1.270.000 euros, que fue el coste estimado para ese ejercicio, ni las correspondientes retenciones de crédito de ejercicios futuros, lo cual debería haberse realizado en función de lo establecido en el art. 8 de la Ley 30/92 que establece que los Convenios obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma.

— El Ayuntamiento no formó expediente administrativo del Convenio de 17 de diciembre de 2005. Tampoco ha sido facilitado a este Tribunal el informe jurídico, ni la ratificación del Convenio por la JGL⁴ de conformidad con lo dispuesto en el art. 127.1.f) de la RBRL, de 16 de diciembre, ni el informe económico financiero que sirviera de justificación al coste estimado de los diferentes proyectos y tampoco la certificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente, documento necesario en tanto la firma del Convenio determina el compromiso por parte de cada una de las Administraciones firmantes de la realización de los proyectos asumidos.

El art. 26 de la LGP establece, con relación a los Convenios de colaboración, la necesidad de que se supediten de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales. En este sentido, también en el ámbito de las Entidades locales, sería exigible el sometimiento a la disciplina presupuestaria de la firma de Convenios como acto que afecta a la gestión del gasto público.

— La adenda de 23 de abril de 2007, que supuso la asunción por el Ayuntamiento de la ejecución de las obras en el ámbito U11, no fue informada por los Servicios Jurídicos ni por Intervención.

— En el Convenio de 13 de diciembre de 2007, que modificó los compromisos asumidos en el de 17 de diciembre de 2005, se justificó la necesidad de su firma señalando que «Acontecimientos posteriores han alterado sustancialmente las previsiones en las que se basaban determinados compromisos asumidos por las partes, de modo que parece conveniente modificar algunos de dichos compromisos», si bien no se

⁴ La Junta de Gobierno Local pasó a denominarse Gobierno de Zaragoza a partir de la modificación del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza, aprobada por el Pleno el 30 de marzo de 2008.

emitió informe al respecto ni se incluyó ninguna especificación de cuáles fueron los acontecimientos que justificaron las modificaciones.

En el expediente de este Convenio de modificación consta informe de Intervención e informe del Servicio de Estudio y Análisis de las Finanzas Municipales. Si bien ambos son únicamente relativos a las cláusulas del Convenio relativas a la financiación del Azud, no pronunciándose sobre el incremento de financiación del Parque Metropolitano del Agua. Tampoco consta ratificación del Convenio por la JGL.

— Por último, de los Convenios y adendas analizados, únicamente se publicó en Boletines oficiales el Convenio firmado el 17 de diciembre de 2005, lo que es preceptivo de acuerdo con el art. 8 de la Ley 30/92.

Contenido de los convenios de encomienda de gestión.

El Ayuntamiento de Zaragoza utilizó la figura de la encomienda para llevar a cabo proyectos de urbanización, de ejecución de obras y de explotación de servicios en el marco de la celebración de la Exposición Internacional.

La práctica totalidad de las encomiendas se realizaron a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

A su vez, la Ley 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008 previó expresamente la encomienda por el Ayuntamiento de actuaciones relacionadas con la Exposición a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza, S.A.

En sesión celebrada el 28 de abril de 2005 el Pleno del Ayuntamiento acordó encomendar a esta sociedad la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para las contrataciones y concesiones de los proyectos a ejecutar por el Ayuntamiento de Zaragoza sobre suelos de su titularidad situados en el Meandro de Ranillas y vinculados a la celebración de la Exposición. En este acuerdo plenario se establecía que la encomienda se formalizaría mediante firma de Convenio en el que se concretaría el objeto, el ámbito y las condiciones de la encomienda, así como la financiación de las actuaciones a ejecutar.

Una vez informado el texto del Convenio por Secretaría General y por Intervención, fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de junio de 2005 y suscrito por el Ayuntamiento y por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el 7 de julio.

La firma de este Convenio de colaboración se entiende como continuación de los acuerdos entre las tres Administraciones públicas, en base a los cuales el Ayuntamiento asumió la realización de unos proyectos que encomendó a la sociedad constituida por dichas Administraciones.

En el expositivo III de este Convenio se justificó la firma del mismo en la necesidad de coordinación entre las obras a realizar en el recinto de la Exposición y en el resto del Meandro de Ranillas, así como en el interés mutuo de que todas las intervenciones relacionadas con la Exposición estuvieran finalizadas y operativas en el momento de su inauguración.

A través de este Convenio se encomendó la realización de los siguientes proyectos: Parque Fluvial del Meandro, Jardín Botánico, Zona Termal, Instalaciones hoteleras en el Meandro de Ranillas, Canal de aguas bravas, Canales deportivos y un Mini-golf de hierba.

Posteriormente, según la posibilidad habilitada en el Convenio, se firmaron ocho adendas al mismo, mediante las que se encomendó el resto de proyectos.

Las adendas se firmaron en los mismos términos que los contenidos en el Convenio, con la excepción de que en dos de ellas se exigió que un representante del Ayuntamiento formara parte de las mesas de contratación que se constituyeran. Esta cláusula se cumplió en todos los casos en los que se había establecido.

En el Convenio, el Ayuntamiento se reservó la realización de los siguientes actos, al amparo de lo previsto en el art. 15.2 de la Ley 30/92.

En el ámbito de la contratación administrativa:

- Aprobación y modificación, en su caso, del proyecto de obras.
- Aprobación, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de la obra en los contratos de concesión de obras públicas.
- La percepción del canon o participación que hubiera de satisfacerse en las concesiones de los servicios públicos.
- Recepción de las obras cuya titularidad corresponda al Ayuntamiento de Zaragoza.

En el ámbito de las autorizaciones y concesiones demaniales:

- Aprobación de las condiciones generales o particulares de las autorizaciones y concesiones de dominio público.
- Otorgamiento de las autorizaciones y concesiones demaniales.
- Vigilancia y control del cumplimiento de las condiciones de ejercicio de las autorizaciones y concesiones otorgadas.
- La desafectación de los bienes sobre los que recaiga la concesión.
- Rescate de las concesiones.
- Revocación de las autorizaciones y concesiones.

En el ámbito de la enajenación de bienes inmuebles:

- La desafectación, en su caso, de los bienes de dominio público que vayan a ser enajenados.
- La adopción del acuerdo de la enajenación del inmueble.
- La depuración de la situación física y jurídica de los inmuebles.
- La formalización del contrato por el que se enajene el inmueble.
- La percepción del importe de la enajenación.

El Ayuntamiento no se reservó la adjudicación ni la formalización de los contratos. Estos actos deberían, en todo caso, haberse realizado por el Ayuntamiento a propuesta de la sociedad encomendada, según lo establecido en el art. 15 de la Ley 30/92, que señala que será responsabilidad del Órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

El Ayuntamiento, que tampoco informó los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas, asumió, con posterioridad a la ejecución de los contratos, la totalidad de las cláusulas pactadas entre la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y los adjudicatarios.

Por lo que se refiere a la concreción de las actuaciones a realizar, el Ayuntamiento únicamente incluyó en el Convenio de encomienda una relación de los proyectos, sin que constara ninguna descripción ni contuviera especificaciones de ningún tipo sobre los mismos.

Además, como ya se ha expuesto, el Ayuntamiento firmó antes el Convenio que encomendaba la gestión de los proyectos que el Convenio interadministrativo con la AGE y con la DGA en el que asumió los proyectos que encomendaba, y aunque éste tampoco concretó cómo debían ser los proyectos asumidos, sí incluyó un mayor nivel de detalle, produciéndose, además, diferencias en su denominación.

En Informe del Área de Infraestructuras de 18 de julio de 2006 se explicó esta diferencia, señalando que cuando se había firmado el Convenio de encomienda, el Ayuntamiento aún no tenía conocimiento del proyecto básico del Parque Metropolitano del Agua, y por lo tanto, aún no se habían definido las diferentes zonas que lo compondrían. En principio se denominó Parque Fluvial y posteriormente se cambió el nombre por Parque Metropolitano del Agua, que actualmente se denomina Parque del Agua.

Así, en el Convenio administrativo se detalla que en el Parque Metropolitano se construirían diversos edificios y equipamientos, cuestión que no se concretó en la encomienda y que dio lugar a los siguientes contratos de concesión y de explotación: Pabellón de Acueducto, Teatro Infantil, Centro de ocio infantil, Centro deportivo Playa Expo y Edificio Plaza del Acueducto, todos ellos enmarcados en la encomienda genérica del Parque Fluvial.

En las adendas suscritas, únicamente en la correspondiente a la primera fase del Azud en el río Ebro se concretaron las características técnicas que debía tener la obra a realizar.

El Convenio de formalización de encomienda tampoco incluyó estimación del coste de los proyectos, únicamente la cláusula séptima estableció que todos los gastos devengados por la realización de las actuaciones objeto de la encomienda se satisfacerían por la sociedad encomendada. A estos efectos, el Ayuntamiento procedería a la previa consignación a disposición de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. de las cantidades que le correspondieran en la financiación de cada contrato, sin fijar limitación respecto a la cuantía que asumiría para cada uno de ellos, ni concretar si este acto debería realizarse una vez que la sociedad hubiera adjudicado los contratos o con carácter previo.

Sin embargo, en las adendas al Convenio sí se estimaron los costes de los proyectos encomendados, excepto en la correspondiente a las obras a ejecutar en el ámbito de actuación U11: Balcón de San Lázaro y en las relativas a la adquisición de terrenos vinculados con la celebración de la Exposición.

Dentro del ámbito de la contratación administrativa, el Ayuntamiento se había reservado la previa aprobación de los proyectos de obra y por lo tanto la aprobación del presupuesto de licitación; sin embargo, en los contratos de consultoría, de suministro y de explotación del servicio, el Ayuntamiento tendría conocimiento del precio de los mismos una vez que éste hubiera sido ejecutado por el adjudicatario.

No se determinó la documentación que debía recibir el Ayuntamiento de la sociedad encomendada, que permitiría comprobar la adecuación de la ejecución de la encomienda a los proyectos en los que se basaba y la efectiva realización de los suministros o servicios técnicos contratados. Por otra parte, tampoco se concretó si las facturas que se remitieran al Ayuntamiento debían ir acompañadas de una certificación de la materialización del pago.

Por último, en relación a la ejecución de la encomienda, en el Convenio no se aludió a ningún tipo de seguimiento por parte del Ayuntamiento, como Administración responsable de la ejecución de los proyectos.

Las omisiones en la redacción del Convenio y sus adendas y su falta de desarrollo dieron lugar a deficiencias en la planificación de las actuaciones y en el diseño de los procedimientos de control de las mismas y derivaron en una mayor discrecionalidad en la ejecución de los proyectos, lo que es objeto de exposición en el epígrafe 3.2.3 del presente Informe.

A través del Convenio de 7 de julio y sus adendas se encomendaron a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. la ejecución de 31 proyectos.

Se encomendaron nueve proyectos de construcción de obras en los ámbitos de actuación: U6, U9, U11, U15 (la construcción del Azud se dividió en dos fases) y Parque Metropolitano del Agua y la ejecución de otros tres proyectos que no estaban recogidos en los Convenios interadministrativos: Construcción de un embarcadero en el Azud del río Ebro, Construcción del Pabellón Digital del Agua y Construcción del bulevar de acceso a la Exposición por el Pabellón Puente y urbanización de las zonas anexas en la margen derecha del río Ebro.

También se encomendaron a esta sociedad otros trece proyectos que incluían la concesión y explotación de obra pública, cuatro de los cuales se situaban en el ámbito del Parque Metropolitano del Agua (Mini golf de hierba, Zona termal, Sistema de generación frío-calor y Pabellón del Acueducto), la restauración del Molino de San Lázaro, situado en el ámbito de actuación U11 y otros ocho proyectos no incluidos en los Convenios interadministrativos: la instalación y explotación de un sistema de transporte por cable y de un sistema de transporte fluvial, la construcción y explotación de quioscos modulares y la concesión de las obras de los edificios Azud, Helios, Club Náutico, Edificio Recreativo en el entorno Casablanca y Edificio del Embarcadero del Canal en la calle África.

Asimismo, en la encomienda de la urbanización y construcción del Parque Metropolitano del Agua se incluyó la explotación de los siguientes servicios: Canal de Aguas Bravas, Teatro Infantil, Centro de ocio infantil, Centro deportivo Playa Expo, Edificio Plaza del Acueducto y Pabellón de Celebraciones.

Por último, en relación con terrenos vinculados a la celebración de la Exposición, el Ayuntamiento realizó dos encomiendas para la adquisición de suelo y una tercera para la selección de un futuro adquirente de una parcela para instalaciones hoteleras.

El Ayuntamiento también encomendó actuaciones, en relación con el Pabellón de Zaragoza en la Exposición, a dos empresas de capital íntegramente municipal.

3.2.2 Organización administrativa

El Ayuntamiento de Zaragoza llevó a cabo una serie de actos relativos a su organización tendentes a facilitar o en su caso posibilitar la ejecución de los proyectos asumidos.

A través de Decreto de Alcaldía de 7 de abril de 2005 se creó la Comisión Delegada de la JGL con las funciones de estudio, coordinación, impulso y seguimiento de las acciones a desarrollar por las distintas Áreas de Gobierno del Ayuntamiento relacionadas con la celebración de la Exposición Internacional 2008.

En las sesiones celebradas, a las que también asistían representantes de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., se informaba del estado de ejecución de los proyectos. En la primera de ellas se acordó la creación, dentro de la estructura municipal, de una Unidad Técnica. Ésta fue creada el 23 de febrero de 2006 mediante Decreto de Alcaldía, bajo la denominación de Oficina de Tramitación de Proyectos Expo (en adelante Oficina Expo) y sus funciones fueron la tramitación de licencias urbanísticas, de actividades, de instalación, de apertura o de ocupación y demás autorizaciones necesarias para las obras y puesta en funcionamiento de las edificaciones e instalaciones relacionadas con la celebración de

la Exposición. Esta oficina tenía dependencia orgánica de la Gerencia Municipal de Urbanismo y funcional de la Alcaldía.

Para el ejercicio de las funciones asignadas, debería realizar, entre otras, las siguientes tareas: el seguimiento e impulso de la tramitación de los expedientes municipales relacionados con la celebración de la Exposición, prestación de asistencia a la Comisión Municipal Delegada para la Exposición Internacional 2008, así como informar del estado de ejecución o tramitación de las diferentes actuaciones o expedientes municipales.

La ejecución de los proyectos asumidos por el Ayuntamiento se llevó a cabo a través de contratación administrativa adjudicada por el propio Ayuntamiento y mediante encomiendas de gestión.

La Oficina Expo no participó en la tramitación de la contratación administrativa del Ayuntamiento, sin embargo, sí intervino directamente en la tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión.

3.2.3 Procedimientos de tramitación, coordinación y control interno

Para la ejecución de las actuaciones asumidas en los Convenios suscritos, el Ayuntamiento adjudicó 51 contratos, encomendó la ejecución de 31 proyectos a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza, 2008, S.A., y realizó una encomienda a la empresa Ecociudad Valdespartera Zaragoza, S.A. participada por el Ayuntamiento en un 60%, para la construcción de la segunda fase del camping Ciudad de Zaragoza.

Además, se suscribieron contratos de opción de compra y se realizaron operaciones de permuta y expropiaciones por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento para adquirir los suelos donde se celebró la Exposición y en los que se ubicaría el Parque Metropolitano del Agua.

Respecto a la planificación de estas actuaciones, el Ayuntamiento no elaboró un documento que constituyera el diseño global del evento en el que se especificaran los objetivos que se pretendían alcanzar con los proyectos a desarrollar, ni la estimación de sus costes. La elaboración de este documento hubiera permitido controlar los costes, comparar, una vez ejecutado cada proyecto, el coste real del mismo con las previsiones y además, comprobar el cumplimiento de los objetivos previstos. Todo ello con independencia de que su ejecución se hubiera efectuado a través de contratos adjudicados por el Ayuntamiento o mediante la figura de la encomienda de gestión.

Esta carencia resultó más significativa respecto del proyecto genérico Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana, que fue ejecutado mediante la adjudicación de contratos relativos a remodelación de aceras, renovación de tuberías y redes de alumbrado, obras en redes de saneamiento, mantenimiento de redes de alumbrado, abastecimiento y saneamiento de agua, entre otros, ya que se trató de contratos enmarcados en la gestión ordinaria del Ayuntamiento y su incardinación como contratos de ejecución de las actuaciones concretas incluidas en el Convenio se produjo a posteriori, sin que se hubiera previamente determinado qué infraestructuras concretas debían ser remodeladas como consecuencia de la celebración de la Exposición.

Respecto a la tramitación de los expedientes, únicamente en el ámbito de las encomiendas de gestión se diseñaron procedimientos específicos, a causa de que esta forma de ejecución de inversiones no formaba parte de la gestión habitual del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento no diseñó ningún sistema de seguimiento para los expedientes de contratación y de actuaciones urbanísticas tramitados con motivo de la Exposición. Estos expedientes se gestionaron por los Departamentos de Contratación y Patrimonio y Gerencia de Urbanismo.

En el Departamento de Contratación y Patrimonio se utilizó una aplicación informática específica para contratación, destinada tanto a la gestión de expedientes como a obtener estadísticas de contratos. Los contratos correspondientes a los proyectos incluidos en los Convenios interadministrativos se tramitaron utilizando esta aplicación.

En la Gerencia de Urbanismo se utilizó la aplicación de Seguimiento de Expedientes Administrativos (SEA), que era la utilizada mayoritariamente en el resto de servicios del Ayuntamiento.

Ninguna de estas dos aplicaciones informáticas permitió la identificación de los contratos derivados de proyectos relacionados con la Exposición Internacional de forma específica, lo que debía ser realizado por los técnicos de los respectivos servicios para atender las peticiones de este Tribunal.

Estos procedimientos dificultaron el seguimiento de la ejecución de las actuaciones asumidas por el Ayuntamiento específicamente como consecuencia de la celebración de la Exposición y de la firma de los

Convenios, que en el ámbito de la actuación contractual y urbanística, se diluyeron en la gestión habitual del Ayuntamiento.

Tramitación de encomiendas de construcción de obra pública.

Por lo que se refiere a las encomiendas de construcción de obra pública el procedimiento establecido por el Ayuntamiento fue el siguiente:

Una vez aprobada por el Pleno del Ayuntamiento la propuesta de encomienda, que se acompañaba de informe de Intervención, se formalizaba en documento administrativo por el Ayuntamiento y por la sociedad encomendada.

Expoagua Zaragoza 2008, S.A. presentaba a la Oficina Expo los proyectos de urbanización y de edificación resultantes de los contratos de consultoría y asistencia -previamente adjudicados por la sociedad encomendada a terceros- y que a su vez, servirían de base para la adjudicación de los contratos de obra.

La Oficina Expo informaba estos proyectos, previa solicitud en su caso de otros informes, tanto de servicios del Ayuntamiento como de otras Administraciones; elevaba la propuesta de resolución al Consejero de Presidencia y, posteriormente, se aprobaban por éste o por la JGL según la cuantía del proyecto. Consecuentemente, en tanto no se habían definido los proyectos encomendados ni, en muchos casos, se había estimado su coste, la Oficina Expo carecía de elementos para comparar los proyectos presentados con las previsiones del Ayuntamiento como administración encomendada.

De los 62 proyectos aprobados inicialmente, 20 fueron modificados y estas modificaciones no se sometieron a la aprobación del Ayuntamiento, según exigía la cláusula segunda del Convenio.

Periódicamente el Ayuntamiento, a través de su Dirección de Finanzas, recibía de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. una relación de los contratos adjudicados, un extracto de cada uno de ellos, fotocopias de las facturas de su ejecución y la siguiente información en soporte informático: el tipo de contrato o, en su caso, compras o servicios que se habían realizado sin formalización de contrato, la fecha de adjudicación, el adjudicatario, el importe de la adjudicación y el importe facturado por terceros.

En la documentación remitida no se incluía información que permitiera vincular los contratos de obra adjudicados a los proyectos aprobados por el Ayuntamiento, ni tampoco se informaba de si los contratos habían sido ya ejecutados en su totalidad, lo que impedía al Ayuntamiento saber si existían facturas pendientes correspondientes a un contrato adjudicado y en definitiva, cuando se podría proceder a realizar la liquidación de la encomienda. El Ayuntamiento no exigió en ninguna de las encomiendas tramitadas la remisión de esta información, que hubiera permitido un mayor control sobre la ejecución del proyecto encomendado.

El Ayuntamiento tampoco exigió a la Expoagua Zaragoza 2008, S.A. acreditación de haber pagado a terceros las facturas que le eran remitidas, ni tampoco, respecto de las compras y servicios adquiridos mediante contratación verbal, su formalización a través de los procedimientos establecidos en el TRLCAP.

A su vez, la Dirección de Finanzas remitía a Intervención, para su fiscalización y control, el resumen de los contratos adjudicados y las facturas, además de la comparación entre la facturación total acumulada y las provisiones de fondos efectuadas a Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Intervención emitía informe sobre la documentación recibida, comunicando a la sociedad encomendada los reparos sobre las facturas o solicitándole mayor información sobre determinados aspectos.

Una vez que las obras habían sido finalizadas, la sociedad encomendada remitía a la Oficina Expo la documentación técnica correspondiente a las obras y los proyectos en los que se había basado su ejecución y se procedía a la firma del acta de recepción, las cuales, por lo que se refiere al Ayuntamiento, eran firmadas además de por el Interventor, por la Oficina Expo en el caso de edificaciones y por Infraestructuras o por el Departamento de Parques y Jardines en obras de urbanización.

En los casos en los que había habido modificaciones respecto del proyecto inicialmente aprobado por el Ayuntamiento que la Oficina Expo consideraba relevantes, ya fueran de carácter técnico o por incremento del coste, ésta aprobaba un acuerdo de «quedar enterado» de que la obra se había ejecutado pero no de conformidad con su recepción. Este acuerdo y la documentación en la que se basaba eran remitidos a Intervención para su informe.

Con posterioridad a la ejecución de las obras, la sociedad encomendada envió al Ayuntamiento los pliegos de cláusulas administrativas de cada contrato, los acuerdos de adjudicación y de liquidación y los informes jurídicos elaborados por los correspondientes servicios de la sociedad estatal.

Respecto al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos de obra (que no habían sido informados por el Ayuntamiento como consecuencia de la falta de reserva de los actos jurídicos de adjudicación y formalización de los contratos) la sociedad encomendada y los diferentes adjudicatarios habían pactado repercutir al contratista costes de coordinación de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. cuantificados en el 4,9% del precio del contrato. Los importes correspondientes fueron retenidos por la sociedad estatal de los pagos de las certificaciones de obra.

Además, en los contratos de obra adjudicados por concurso, se estableció como criterio de adjudicación que se otorgaría la mayor puntuación a las propuestas con un porcentaje de gastos generales para la obtención de precios contradictorios de entre el 25% y el 35%, excluyéndose del proceso de licitación las ofertas con porcentaje inferior al 25%. Este porcentaje de gastos generales resultó sensiblemente superior al utilizado habitualmente en los contratos adjudicados por el Ayuntamiento (13%) y en los contratos iniciales adjudicados por la sociedad encomendada (17%), lo que influyó en la celebración de numerosos contratos modificados e indudablemente en un mayor coste de los proyectos.

Por lo que se refiere a la liquidación de las encomiendas, no se estableció un procedimiento normalizado, produciéndose actuaciones diferentes en cada una de ellas. De las siete encomiendas sólo se emitieron informes de liquidación del Pabellón Digital del Agua y de la relativa al ámbito de actuación U9, si bien este último se realizó con carácter previo a la recepción de la totalidad de las facturas, por lo que la cifra resultante no fue la definitivamente aprobada.

Respecto del resto de las encomiendas, un año y medio después de finalizada la Exposición Internacional, el 12 de abril de 2010, se firmó por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas.

Este documento, que es objeto de análisis en el apartado 3.5.1. del presente Informe, incluyó la deuda del Ayuntamiento con la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. por la totalidad de las encomiendas, con la excepción de la relativa al Pabellón Digital del Agua que ya se había liquidado y al mencionado ámbito de actuación U11 que continúa pendiente de liquidación. Este Acuerdo no se acompañó de una propuesta de liquidación elaborada por la sociedad encomendada e informada por la Intervención municipal en la que se reflejara el gasto ejecutado e imputable a cada una de las encomiendas.

El cálculo de la liquidación se realizó por diferencia entre el importe facturado por terceros a la sociedad encomendada y las provisiones de fondos entregadas previamente por el Ayuntamiento, por lo que el coste de los proyectos encomendados fue superior al importe abonado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. a terceros en al menos 6.156.308,29 euros, cuantía derivada de la imputación al contratista del mencionado 4,9% del precio de los contratos.

Expoagua Zaragoza 2008, S.A. emitió informe de finalización de las encomiendas para la ejecución del ámbito U9: embarcadero del Azud y adecuación de orillas e instalaciones del Club Náutico, ámbito U15: construcción de un Azud en el río Ebro.

Este informe, a pesar de su denominación, incluía importes de adjudicación de contratos y no de su ejecución. El Ayuntamiento debería haber exigido la emisión de este informe con inclusión de datos relativos a la facturación para la totalidad de las encomiendas como documento acreditativo de su ejecución.

Respecto a la operatoria contable, aunque Intervención ha manifestado, que tanto la retención de crédito como el documento ADO correspondiente a las provisiones de fondos a realizar a Expoagua Zaragoza 2008, S.A., se contabilizaban cuando Dirección de Finanzas le comunicaba la adjudicación de los contratos, por el coste estimado en la encomienda, se ha comprobado, según se expone en la ejecución de cada proyecto, que tanto la contabilización del reconocimiento de la obligación como el pago de la misma se iban produciendo a lo largo del desarrollo de la encomienda, sin relación temporal con la adjudicación de los contratos.

Tramitación de encomiendas de concesión y explotación de obra pública.

Por lo que se refiere a las encomiendas de concesión y explotación de obra pública, el Ayuntamiento no incluyó ninguna referencia técnica a cómo debían ejecutarse las obras y respecto de los sistemas de transporte fluvial en el río Ebro y de transporte por cable, no se estableció ningún requisito técnico ni económico de la explotación.

Tampoco se estableció el plazo por el que la sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A. adjudicaría la concesión para la explotación de la obra pública, ni ningún mecanismo de control y seguimiento de la actividad encomendada.

La ejecución de estas encomiendas no supuso coste económico para el Ayuntamiento, puesto que la construcción de las obras se realizaba a cargo del adjudicatario de los contratos (al margen de lo que pudiera derivarse de posibles restablecimientos de los equilibrios económico-financieros), lo cual, unido al hecho de que no se hubieran establecido sistemas de seguimiento de la gestión que se había encomendado, derivaba en que el Ayuntamiento no recibía información periódica sobre su ejecución.

El Ayuntamiento tenía conocimiento del contrato de concesión de obra pública después de que éste hubiera sido adjudicado, momento en el que asumía las condiciones del mismo y se subrogaba en la posición que hasta ese momento tenía la sociedad encomendada, puesto que ésta era la entidad que había formalizado el contrato con el tercero.

En el mismo acuerdo de subrogación del Ayuntamiento en la posición de Administración contratante y concedente, se otorgaba la concesión demanial al licitador. Este era uno de los actos reservados al Ayuntamiento, si bien en tanto se otorgaba con posterioridad a la adjudicación del contrato, el adjudicatario durante ese período, que en muchos casos fue superior a un año, ejercía una ocupación de dominio público sin la correspondiente autorización.

La falta de seguimiento en la preparación y adjudicación de los contratos de concesión de obra pública y de explotación de servicios públicos por parte del Ayuntamiento como entidad encomendada y por lo tanto responsable de la actividad objeto de la misma, y en concreto la falta de aprobación de los planes de viabilidad económica presentados previamente a la adjudicación del contrato por el licitador, derivó en la asunción de derechos y obligaciones económicas en las condiciones que se habían pactado entre la entidad encomendada y el concesionario.

Actuaciones de coordinación.

En los Convenios interadministrativos suscritos se asumieron proyectos por tres Administraciones distintas, por lo que se hizo necesario establecer mecanismos de seguimiento y coordinación de su ejecución.

En este sentido, tanto el Convenio de Recuperación de Riberas como el suscrito el 17 de diciembre de 2005, exigieron la creación de sendas Comisiones para evaluar periódicamente el estado de ejecución de los compromisos contenidos en los mismos y resolver las diferencias de interpretación que pudieran surgir.

De ambas Comisiones, únicamente fue constituida la establecida en el primero de los Convenios y en sus actas sólo consta el seguimiento de los proyectos asumidos por el MMA, no pronunciándose sobre la ejecución de los compromisos del Ayuntamiento de Zaragoza.

En el Convenio de 17 de diciembre de 2005 constaba el resto de proyectos asumidos por la AGE y por el Ayuntamiento y aquéllos cuya ejecución correspondió a la DGA. Ninguna Comisión realizó el seguimiento de estos proyectos.

3.2.4 Actuaciones urbanísticas

En este epígrafe se exponen los resultados relativos al análisis de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento en relación con la gestión urbanística necesaria para la celebración de la Exposición.

Estas actuaciones y consecuentemente las actuaciones fiscalizadoras se refirieron a la adquisición de los terrenos necesarios para poder ejecutar los proyectos que habían sido asumidos por las Administraciones firmantes del Convenio, a las modificaciones necesarias del PGOU para permitir los usos del suelo requeridos por los diferentes proyectos y a la cesión a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. del suelo necesario para la celebración de la Exposición.

En relación con la adquisición de terrenos, se requirió información al Ayuntamiento sobre la totalidad de las operaciones realizadas y sobre la puesta a disposición de las otras dos Administraciones de los suelos correspondientes.

Los suelos donde se debían ejecutar los proyectos asumidos por la AGE a través del Ministerio de Fomento fueron expropiados por ese Ministerio, con la excepción de los requeridos para el proyecto de Cierre del Tercer Cinturón. Éstos tienen la clasificación de Sistema General Urbano y fueron obtenidos por el Ayuntamiento mediante el expediente de permuta por el que también se adquirieron la mayoría de los terrenos del Meandro de Ranillas, excepto un reducido número de fincas obtenidas por expropiación tramitada por el Ayuntamiento.

Los suelos donde estaba prevista la ejecución de los proyectos relativos a la recuperación de riberas de los ríos Ebro, Gállego, Huerva y del Canal Imperial de Aragón son en su totalidad Sistemas Generales (en algunos casos sometidos a protección especial por razón de ecosistema o por razón de protección y servicio del Canal) y dominio público hidráulico.

En estos espacios asumieron proyectos tanto el MMA como el Ayuntamiento, para cuya ejecución, éste puso a disposición del primero los terrenos necesarios. Gran parte de los ámbitos de actuación se situaban en terrenos que ya eran de propiedad municipal y el resto de Sistemas Generales fueron adquiridos mediante adscripciones de aprovechamientos en suelos urbanizables o en áreas de intervención en suelos urbanos no consolidados y mediante expedientes de expropiación, procedimientos previstos en el art. 107 de la LUA y en menor medida, a través de Convenios con particulares que permitieron su ocupación.

Respecto de los proyectos asumidos por la DGA, el Ayuntamiento ya contaba con la disponibilidad de los terrenos para su ejecución, por lo que no fue necesaria, según se ha informado a este Tribunal, ninguna actuación específica.

Por último, el Ayuntamiento procedió a la adquisición de los suelos del Meandro de Ranillas, a través de diversos expedientes de expropiación y de permuta. La adquisición de estos terrenos se había previsto específicamente en el Convenio, con un coste estimado en 70.000.000 euros.

Los proyectos que se previeron ejecutar en este suelo fueron la celebración de la Exposición y la urbanización y edificación del Parque Metropolitano del Agua, proyecto cofinanciado por las tres Administraciones y que fue el de mayor cuantía de los ejecutados por el Ayuntamiento en el marco de la Exposición.

Adquisición de los terrenos integrantes del Meandro de Ranillas.

La presentación de la candidatura de Zaragoza como sede de la Exposición Internacional 2008, conllevaba el requisito de que el Ayuntamiento tuviera la disponibilidad de los terrenos en los que se iba a celebrar la misma en fecha anterior a la concesión por la Oficina Internacional de Exposiciones, que tuvo lugar el 16 de diciembre de 2004. En esta fecha, si bien el Ayuntamiento no tenía la propiedad de los terrenos en los que se iba a celebrar la Exposición, sí podía garantizar su disponibilidad.

El terreno elegido para la celebración del evento, situado en el Meandro de Ranillas, se decidió en virtud de informe sobre la idoneidad de varias posibilidades, redactado por una empresa contratada al efecto.

El Meandro, situado en el área comprendida entre el río Ebro y la Avenida de Ranillas, tiene una extensión aproximada de 136,2 Ha. De la totalidad de los terrenos correspondieron al recinto de la Exposición 25 Ha. y el resto se destinaron principalmente al Parque Metropolitano del Agua. Otras parcelas de menor tamaño se destinaron a la construcción de la Ronda del Rabal, el Palacio de Congresos y un complejo hotelero.

La mayor parte de la superficie era propiedad de particulares, en concreto el 90,35% del total. El Ayuntamiento disponía del 1,27% y la Comunidad Autónoma del 8,38%.⁵

El terreno estaba dividido en un total de 146 parcelas, subparcelas y acequias, que tenían en el PGOU la calificación de no urbanizables.

El Meandro se integraba también por terrenos de dominio público hidráulico, concepto que según el art. 2 y siguientes de la Ley de Aguas incluye los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.

En relación con las corrientes de agua, el dominio público hidráulico coincide con el cauce, dentro del cual se sitúan las riberas. Éstas se definen como las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas. A su vez, las márgenes lindan con los cauces, y no forman parte del dominio público hidráulico.

En el Convenio suscrito el 3 de octubre de 2005 entre el MMA y el Ayuntamiento de Zaragoza, se concretó que el primero, a través de la CHE, delimitaría el dominio público hidráulico tanto del río Ebro, como de los ríos Gállego y Huerva y del Canal Imperial de Aragón a su paso por Zaragoza. Esta actuación según la información aportada por el Ayuntamiento no ha sido llevada a cabo, no habiendo realizado la Corporación ninguna acción que impulsara su ejecución.

⁵ La DGA tenía un 8,38% del terreno del Meandro destinado a S.G. de espacios libres. Estos terrenos fueron adquiridos por el Ayuntamiento a través de permuta, en la que la DGA obtuvo terrenos que a su vez transmitiría como aportación no dineraria a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

El Ayuntamiento adquirió un total de 145 parcelas con una superficie de 1.344.233 m² a través de distintas formas de adquisición, ya que una de las parcelas ya era de su propiedad.

En el cuadro 2 se desglosan las parcelas, la superficie y el coste por metro cuadrado en relación con la forma de adquisición.

CUADRO 2

Modo adquisición	N.º Parcelas	Superficie (m ²)	Coste Adquisición (euros)	Coste por m ² (euros)
Opción de compra y posterior permuta	106	1.017.076	66.320.357	65,21
Permuta	23	191.895	12.488.476	65,08
Compraventa	8	19.880	1.443.623	72,61
Expropiación	8	115.380	8.789.919	76,18
De propiedad municipal	1	17.255	—	—
Total	146	1.361.488	89.042.376	65,40

Como se observa en el cuadro anterior, el coste total que supuso para el Ayuntamiento la adquisición del suelo se elevó a 89.042.376 euros, frente a los 70.000.000 euros previstos.

La mayoría de las parcelas, 106, fueron adquiridas en una operación conjunta de firma de contratos de opción de compra y posterior permuta.

Para ello, el Ayuntamiento formalizó el 31 de diciembre de 2003 un acuerdo con la mayoría de los propietarios de las fincas, que se habían agrupado en la «Asociación de Propietarios de Terrenos del Meandro de Ranillas». En el acuerdo se fijó el precio del metro cuadrado y se concretó que la forma de adquisición sería a través de contratos de opción de compra.

Los contratos de opción de compra se firmaron el día 29 de julio de 2004 por los que se adquirirían 1.017.076 m². La firma de estos contratos supuso el pago por el Ayuntamiento a los propietarios de los terrenos de 1.528.732 euros, importe correspondiente a las primas de opción.

En los contratos se fijó el precio de ejercicio de opción de compra en 72,12 €/m² para la zona destinada a la celebración de la Exposición y a la construcción de la Ronda del Rabal y en 57,10 €/m² para la zona destinada a la construcción del Parque.

Estos precios tendrían validez si el derecho se ejercía antes de la concesión de la Exposición a la ciudad, estableciendo como fecha límite el 31 de mayo de 2005. Si se ejercía con posterioridad, los precios ascenderían a 84,14 y 63,11 €/m² respectivamente.

Además, el derecho de opción de compra se definió como susceptible de ser transmitido a terceros, si bien se concretó que los terrenos únicamente podrían tener como fin la celebración de la Exposición, teniendo los propietarios el derecho de retracto si con posterioridad al evento los terrenos se destinaran a uso residencial.

El Ayuntamiento realizó una estimación del coste que supondría el ejercicio de las opciones de compra según el momento en el que se realizasen. Se cuantificó en 66.324.728 euros para el ejercicio anterior a la primera fecha mencionada y 74.646.392 euros en caso contrario. Las cantidades anteriores se incrementarían en 2.678.549 euros correspondientes al coste de los bienes ajenos al suelo.

Intervención informó los contratos favorablemente, si bien señaló la necesidad de consignar crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las adquisiciones de los terrenos, puesto que únicamente se había retenido crédito por el importe de las primas de las opciones de compra. La justificación dada por el Ayuntamiento para no realizar la retención del crédito por el importe completo del ejercicio de las opciones de compra fue que ya se encontraba en negociaciones con una entidad financiera con la que firmaría un convenio de permuta.

Para financiar esta operación el Ayuntamiento optó por transmitir a un tercero el ejercicio del derecho de opción de compra y una vez que éste tuviera la propiedad de los terrenos realizar una permuta que le permitiera adquirir los mismos. Para ello firmó con una entidad financiera un convenio de colaboración en los términos recogidos en el art. 3.d) del TRLCAP. La utilización que se hizo de esta figura jurídica vulneró los principios de transparencia, publicidad y concurrencia, puesto que se negoció directamente con la

entidad, sin quedar garantizada la posibilidad de que otras entidades financieras pudieran interesarse en contratar con el Ayuntamiento⁶.

Según consta en el propio Convenio, su aprobación por la JGL se produjo el mismo día de la firma con la entidad financiera, el 13 de septiembre de 2004.

En este Convenio se acordó la cesión por el Ayuntamiento a la entidad financiera, a través de una de sus filiales, de las opciones de compraventa de los contratos, por el mismo importe que había satisfecho el Ayuntamiento como primas de opción de la compra de los terrenos.

La entidad financiera se comprometió a ejercitar las opciones y a transmitir el dominio de las fincas al Ayuntamiento con anterioridad al 31 de diciembre de 2004. Como contraprestación, la entidad recibiría unidades de aprovechamiento urbanístico que en el futuro resultarían de propiedad municipal en el sector 89/3 (Arcosur), zona de nueva expansión de la ciudad de Zaragoza, delimitada por la Autovía de Madrid y el Cuarto Cinturón de Zaragoza (Z-40).

Adicionalmente se contemplaba la posibilidad de que la entidad financiera adquiriese otros terrenos en el Meandro de Ranillas, que se retribuirían en función del mismo modelo de valoración.

La entidad financiera ejercitó 106 opciones de compra por importe de 62.131.553 euros y una vez que adquirió la propiedad de los terrenos se inició el expediente de permuta con objeto de transferir la propiedad al Ayuntamiento.

En el informe pericial de acreditación de valoración de los bienes permutados que exigen los art. 186 y siguientes de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, se valoraron los bienes aportados por la sociedad en 66.320.357 euros. Este importe se componía del que abonó la entidad financiera al Ayuntamiento por las opciones de compra (1.528.732 euros), del abonado a terceros por la entidad financiera en el ejercicio de las opciones (62.131.553 euros) y de 2.660.072 euros correspondientes al ejercicio aplazado de opciones de compra.

Los bienes aportados por el Ayuntamiento tuvieron la siguiente valoración, basada en la asignación de aprovechamientos urbanísticos en el sector 89/3, que se concretaron en 1.650 viviendas protegidas de precio máximo (valoradas en 55.093.500 euros), 520 viviendas protegidas de precio básico (valoradas en 6.715.800 euros) y 9.022,11 m² de superficie construida destinada a usos terciarios (valorados en 4.511.057 euros).

El expediente de permuta fue aprobado el 3 de diciembre de 2004, formalizándose la escritura de adquisición de las parcelas por el Ayuntamiento el 13 de diciembre del mismo año.

En relación con las 23 parcelas adquiridas mediante contratos de permuta, la mayoría de las mismas formaron parte del expediente de permuta entre el Ayuntamiento y la DGA, por la que el primero adquirió un total de 16 parcelas, valoradas en 7.084.682,20 euros. Como contraprestación, el Ayuntamiento se comprometió a entregar parte de una de las parcelas resultantes de la reagrupación de fincas del área G-93.1 (Meandro de Ranillas) que se valoró en el mismo importe.

Por otra parte, el Ayuntamiento formalizó otros tres contratos de permuta a través de los que adquirió las siete parcelas restantes por importe de 5.403.794,61 euros. El Ayuntamiento transfirió la propiedad de aprovechamientos urbanísticos en el área de Intervención F-52-1 por valor de 190.590,47 euros, seis parcelas provenientes del proyecto de reparcelación del sector 89/4 (Valdespartera) por importe de 4.831.715,80 y 381.488,38 euros en metálico.

Las 16 parcelas que fueron adquiridas a través de contratos de compraventa y expropiación correspondían a particulares que optaron por no firmar los contratos de opción de compra o que, posteriormente a la firma de estos contratos, por diferentes motivos, la entidad financiera no pudo ejercer la mencionada opción. El coste fue respectivamente 1.443.623,44 y 8.789.919,03 euros, cifra esta última que podría incrementarse como consecuencia de litigios judiciales no finalizados entre el Ayuntamiento y alguno de los antiguos propietarios.

El pago del justiprecio de cinco de los expedientes de permuta, 5.220.637,83 euros, fue abonado por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. en virtud de la encomienda realizada por el Ayuntamiento en adenda

⁶ De acuerdo con el art. 188 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón «Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse, como regla general, por subasta pública, salvo que se trate de una permuta o de otros supuestos previstos legalmente». El párrafo segundo de la estipulación Segunda del Convenio de referencia expresamente dispone «el precio por el que se cede la opción de compra es de 1.522.602,44 euros...». Consecuentemente, es la enajenación en que se concreta la meritada cesión lo que constituye el hecho objeto de crítica, sin que tal pueda eludirse, como se manifiesta en alegaciones, por ubicarse en el seno de un convenio que también acoge una posterior permuta; negocio éste al que sí resultaría de aplicación la excepción recogida en el precepto inicialmente mencionado.

de 16 de septiembre de 2006 al Convenio de 7 de julio de 2005. El 2 de febrero de 2007 el Ayuntamiento reembolsó este importe a la sociedad encomendada.

Los expedientes de expropiación y los de permuta fueron tramitados respectivamente conforme a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, así como la LUA, en tanto las fincas transmitidas por el Ayuntamiento eran bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo y, por tanto, sujetas en su enajenación al art. 89.2 de esta Ley.

El incremento del coste medio de las parcelas adquiridas a través de contrato de compraventa y expropiación respecto del coste medio de las que fueron objeto de permuta fue del 12% y 17% respectivamente.

Una vez que el Ayuntamiento había adquirido la propiedad de la mayoría de las fincas integrantes del Meandro de Ranillas, procedió a su agrupación y posterior división en cuatro parcelas, la superficie afectada por la reparcelación fue de 1.042.434,72 m², según la correspondiente escritura pública.

El destino de estas cuatro parcelas era el siguiente: una zona verde, donde se iba a ejecutar el proyecto del Parque Metropolitano (623.013,70 m²), una zona destinada al viario Ronda del Rabal (49.492,61 m²) y dos para la celebración de la Exposición, denominadas zona Expo norte (124.452,69 m²), destinada a diferentes usos: administrativos, prensa, etc. y donde también se ubicó la Torre del Agua y zona Expo sur (245.475,72 m²), que iba a ser el recinto de la Exposición propiamente dicho.

La tramitación del expediente de división y reagrupación de fincas, se realizó de conformidad con la LUA.

Modificaciones del PGOU

El Pleno del Ayuntamiento aprobó tres modificaciones puntuales del PGOU para adaptar la delimitación, superficie y calificación de distintas áreas a las exigencias requeridas para llevar a cabo los proyectos. Son las modificaciones números 16, 24 y 32, aprobadas respectivamente el 30 de septiembre de 2005, el 15 de septiembre de 2006 y el 27 de marzo de 2007.

El objeto de la modificación número 24 fue adaptar la delimitación y superficie de diversos ámbitos pertenecientes al sistema de espacios libres y de equipamientos al Proyecto de márgenes y riberas del río Ebro. Este había sido redactado por el Área de Grandes Proyectos e Infraestructuras con motivo de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 y sirvió de base a los proyectos específicos que se redactaron para cada una de las unidades de actuación.

Por su parte, las modificaciones números 16 y 32 permitieron la ordenación del Meandro de Ranillas y su adecuación urbanística a la celebración de la Exposición y a la construcción de viales y un gran parque urbano.

El objeto de la modificación número 16 consistió básicamente en las siguientes actuaciones:

— Ajuste del suelo calificado por el Plan como suelo no urbanizable especial, en su modalidad de sotos y riberas, para ampliarlo en las zonas de mayor valor natural y recortarlo en la zona norte, más alejada del interior del Meandro.

— Calificación como sistema general de espacios libres y como sistema general de comunicaciones, terrenos que anteriormente estaban calificados como suelo no urbanizable.

— Calificación del recinto de la Exposición como suelo urbano no consolidado, en su modalidad de zona G (áreas residenciales de nueva ordenación en ámbitos vacantes y obsoletos), que anteriormente estaba calificado como suelo no urbanizable especial de transición al tramo urbano del Ebro.

Por su parte, la modificación número 32 tuvo por objeto realizar ajustes concretos en el Área de Intervención G-93-1, coincidente básicamente con el recinto de la Exposición, así como modificar la ordenación pormenorizada del área, delimitando los correspondientes sistemas locales, equipamientos públicos, privados, zonas verdes, parcelas de aprovechamiento lucrativo, etc.

La tramitación de las modificaciones se realizó de conformidad con las determinaciones legales contenidas en la LUA y en el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la LUA en materia de planeamiento urbanístico.

Respecto de la modificación número 16 destaca el breve espacio de tiempo en que se tramitó y aprobó, cuatro meses. Esta celeridad se justificó en el expediente en el interés público y en la urgencia para su aprobación y, si bien se cumplieron los trámites legales, no se emitieron informes técnicos por el

Área de grandes Proyectos e Infraestructuras ni por el Servicio de Movilidad Urbana que, por razón de su competencia, hubieran sido procedentes.

Cesión a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. de los terrenos necesarios para la celebración de la Exposición

La sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. se había constituido en 2005 con un capital inicial de 600.000 euros, de los que el Ayuntamiento aportó 90.000 euros. Posteriormente se aprobaron cuatro ampliaciones de capital por un total de 443.333.333 euros, de los cuales el Ayuntamiento aportó el 15%, 66.500.000 euros, de forma que se mantuvo su participación inicial. Parte de las aportaciones del Ayuntamiento se realizaron en terrenos y parte en metálico, de acuerdo con el siguiente detalle.

En el Convenio de 17 de diciembre de 2005 se estableció que en el plazo de tres meses desde la fecha de su firma se procedería a ampliar el capital social de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., debiendo el Ayuntamiento suscribir la ampliación mediante la aportación de terrenos (28,7 Ha. en el Meandro de Ranillas) por un valor de 20.000.000 euros. También se previó que la DGA concurren a dicha ampliación mediante una aportación pecuniaria y otra en especie, siendo esta última por valor de 7.084.682,5 euros y constituida por 9,5 Ha. en el Meandro.

La ampliación de capital se suscribió mediante acuerdo de la Junta General de accionistas de 16 de diciembre de 2005 por un importe total de 133.333.333 euros, manteniendo las tres Administraciones los porcentajes iniciales de participación, es decir la AGE un 70% y la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza un 15% respectivamente.

Por una parte, el Ayuntamiento aportó cuatro parcelas con una superficie conjunta de 38.604,30 m² valoradas en 794.857,21 euros, de forma que el precio unitario del metro cuadrado fue de 72,12 euros, cifra coincidente con el aplicado por el Ayuntamiento en la adquisición de las parcelas destinadas a formar parte del recinto de la Exposición a través de los contratos de opción de compra.

Además, en la misma operación fue objeto de transmisión la parcela que en la escritura de reagrupación se definió como «zona Expo Sur», con una extensión de 245.475,72 m², la cual se valoró en 19.205.140 euros, de lo que resultó un importe unitario de 78,23 €/m². No se aportó informe técnico justificativo de esta cuantía, que difirió del precio de adquisición del Ayuntamiento (72,12 €/m²).

El informe emitido en cumplimiento del art. 38 de la Ley de Sociedades Anónimas, que establece que las aportaciones no dinerarias a sociedades, cualquiera que sea su naturaleza, deberán ser objeto de un informe elaborado por uno o varios expertos independientes designados por el Registrador Mercantil, valoró el metro cuadrado por un importe unitario de 81,63 euros, lo que supuso un importe total del terreno de 20.972.274,29 euros, superior en aproximadamente un millón de euros a la valoración efectivamente dada a la aportación no dineraria.

La aportación fue objeto de formalización en documento público mediante escritura pública de 1 diciembre de 2006.

Respecto a la tramitación del expediente de aportación no dineraria a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., el art. 112 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades locales, establece que debe constar estudio económico y financiero sobre la oportunidad y utilidad pública de la aportación.

El informe que en este sentido consta en el expediente fue elaborado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y no por el Ayuntamiento.

Las restantes ampliaciones de capital se aprobaron por la Junta General de la Sociedad el 4 de diciembre de 2006, el 23 de julio de 2007 y el 31 de marzo de 2008 por importes respectivamente de 80, 150 y 80 millones de euros. De estas ampliaciones el Ayuntamiento aportó el 15%, es decir 46.500.000 euros. La totalidad de las aportaciones fueron dinerarias.

Una vez realizada la primera ampliación de capital descrita, quedaron únicamente como propietarios de las parcelas integrantes del Área de Intervención G-93.1 (formada por el recinto Expo y una superficie de menor tamaño al norte de la Ronda del Rabal y donde se ubica la Torre del Agua) la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y el Ayuntamiento de Zaragoza, siendo los porcentajes de propiedad el 83,72 % y el 16,28 % respectivamente.

Con objeto de proceder al reparto de las parcelas calificadas como equipamiento cultural privado entre los dos propietarios, en la modificación puntual 32 del PGOU, el Ayuntamiento aprobó la Declaración de Innecesariedad de Reparcelación.

En dicho documento se distribuyeron parcelas completas, lo cual en principio supuso un déficit de suelo para el Ayuntamiento, que se compensó mediante la atribución al mismo de cuotas pro indiviso en tres parcelas, una de zona A (edificación abierta) y dos de aprovechamiento privado.

Al Ayuntamiento le correspondió la propiedad de dos parcelas completas y las cuotas pro indiviso mencionadas. Seguidamente procedió a transmitir la propiedad de estas últimas a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. con el objeto de que ésta tuviera la totalidad de los suelos donde tendría lugar la celebración de la Exposición.

En el informe de valoración de los bienes emitido por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. se valoraron los aprovechamientos de las cuotas pro indiviso en 7.384.987,90 euros.

Como contraprestación por esta entrega, la sociedad condonó las dos siguientes deudas del Ayuntamiento: el pago de gastos de urbanización en el área por importe de 4.384.250 euros y parte de la aportación que debía realizar el Ayuntamiento como pago de la última ampliación de capital aprobada por la sociedad por importe de 3.000.736,73 euros.

El expediente fue aprobado por la JGL el 19 de diciembre de 2008. En su tramitación destaca el hecho de que los informes correspondientes a las valoraciones de aprovechamientos y gastos de urbanización fuesen elaborados por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y se asumieran posteriormente en sendos informes del Ayuntamiento emitidos respectivamente el día anterior y el mismo día de la aprobación del expediente por la Junta de Gobierno. Además, no se emitió ningún informe por la Gerencia de urbanismo del Ayuntamiento sobre dichas valoraciones.

3.2.5 Necesidades y previsiones de financiación

Los proyectos asumidos por el Ayuntamiento tuvieron como objetivo, además de hacer posible la celebración de la Exposición Internacional, llevar a cabo una serie de actuaciones que iban a permitir integrar los canales de agua, fundamentalmente el río Ebro, en la vida de la ciudad.

El Ayuntamiento asumió los compromisos establecidos en los Convenios interadministrativos suscritos pero no elaboró ninguna memoria ni informe económico que estimara los costes que debía soportar la Corporación, así como su horizonte temporal, lo que hubiera permitido establecer las necesidades de financiación del Ayuntamiento. Las estimaciones de costes se realizaban de forma individualizada en el momento de encomendar la ejecución de un proyecto o en la fase de licitación de los contratos en el caso de acudir a este procedimiento.

En el cuadro 3 se incluye una relación de las actuaciones que debía realizar el Ayuntamiento y su coste estimado.

CUADRO 3

Actuación	Coste estimado
Restauración de riberas del río Ebro	66.508.323
Restauración de riberas de los ríos Gállego y Huerva (1)	—
Canal Imperial	2.997.618
Adquisición de suelos del Parque Metropolitano del Agua	70.000.000
Parque Metropolitano del Agua	76.284.483
Ronda del Rabal	12.977.250
Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana	86.866.437
Otros proyectos (2)	6.450.000
Aportaciones a Expoagua	66.590.000
Total	388.672.956

(1) El Ayuntamiento no ha aportado información de esta actuación.

(2) Pabellón Digital del Agua y Bulevar de acceso a la entrada del recinto Expo por el Pabellón Puente y urbanización de zonas anexas.

Por lo tanto, el Ayuntamiento asumió proyectos cuyo coste conjunto estimado alcanzó 388.672.956 euros, sin establecer previamente un plan económico-financiero que analizase la viabilidad de su ejecución tampoco elaboró ningún estudio que analizara las posibles fuentes de financiación a las que podría acudir para obtener los recursos necesarios.

En los Convenios interadministrativos suscritos no se determinaron las fuentes de financiación que permitirían a las Administraciones públicas firmantes asumir los gastos comprometidos, con la excepción de la previsión de enajenar suelo municipal, que permitiría obtener 10.000.000 euros del coste del proyecto de urbanización y edificación del Parque Metropolitano del Agua y se acordó que el Ayuntamiento recibiría transferencias de la AGE y de la DGA por importe respectivamente de 63.124.927 y 18.450.948,40 euros.

Las transferencias tuvieron carácter finalista. Los proyectos financiados fueron el Parque Metropolitano del Agua y la construcción de un Azud en el río Ebro (U15), que se establecieron como proyectos cofinanciados por las tres Administraciones, y la urbanización del Balcón de San Lázaro (U11), proyecto que en principio fue asumido por el MMA y posteriormente se acordó que su ejecución se llevara a cabo por el Ayuntamiento con financiación de dicho Ministerio.

La segunda fuente de financiación prevista fue la enajenación de suelo y de aprovechamientos urbanísticos. Además de la operación mencionada, que se contempló en el Convenio interadministrativo y por la que se obtendrían 10.000.000 de euros, el Ayuntamiento financió a través de esta figura la adquisición de los terrenos donde tendría lugar la Exposición Internacional. En esta operación se adquiriría también el suelo necesario para la urbanización y edificación del PMA. La operación se articuló a través de la suscripción de un convenio con una entidad financiera por el que se obtuvo financiación por importe de 66.320.357,45 euros.

Además, se ha analizado, a través del examen de los presupuestos y de los expedientes concretos, otras fuentes de financiación a las que acudió el Ayuntamiento con motivo de la Exposición, que fueron fundamentalmente, además de los señalados, el incremento de tipos de figuras impositivas y el endeudamiento. Los resultados de su ejecución se exponen en el epígrafe 3.4 del presente Informe.

3.3 EJECUCIÓN DE PROYECTOS

A continuación se exponen los resultados de la fiscalización de los proyectos llevados a cabo por el Ayuntamiento en el marco de la Exposición.

El Ayuntamiento ejecutó los proyectos a través de contratos y de encomiendas de gestión a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. De estas últimas se ha fiscalizado la actividad del Ayuntamiento como entidad encomendada.

Los resultados se exponen clasificados por proyectos con objeto de ofrecer una visión global de las actuaciones desarrolladas.

3.3.1 Mejoras en las riberas urbanas del río Ebro a su paso por Zaragoza

El proyecto de recuperación de las riberas del río Ebro constituyó uno de los principales objetivos que los distintos equipos de gobierno del Ayuntamiento habían incluido en el proyecto genérico de modernización de la ciudad de Zaragoza, incluso con anterioridad a su designación como sede de la Exposición Internacional. La celebración de la misma, cuyo eje temático, no por casualidad, se destinó al agua, constituyó la oportunidad de llevar a cabo dicho proyecto. El objetivo genérico fue convertir al río en eje vertebrador de la ciudad y dotarlo de infraestructuras que permitieran articularlo en un sistema de espacios abiertos.

En el Convenio para la recuperación de riberas firmado el 3 de octubre de 2005 entre el MMA y el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo contenido se incluyó posteriormente en el Convenio de 17 de diciembre del mismo año, se puso de manifiesto la necesidad de acometer una serie de actuaciones en las riberas del río Ebro con el objetivo de resolver problemas presentados en su tramo urbano a su paso por la ciudad de Zaragoza, motivados por la disfunción que se producía entre el asentamiento humano a orillas del río y el entorno natural, que había dado lugar al deterioro y a la degradación del espacio.

El proyecto se dividió en 15 ámbitos de actuación en ambos márgenes del río Ebro, ubicados desde los barrios de Vadorrey y las Fuentes, hasta el Meandro de Ranillas incluido.

Los diferentes ámbitos se enumeran en el Anexo I, en el que se ha indicado también el agente que asumía la ejecución de cada una de las 15 actuaciones. El MMA, a través de la CHE asumió, en principio, once actuaciones, el Ayuntamiento asumió la ejecución de tres y la realización de la actuación U2, que se ubicaba en el recinto de la Exposición, se llevaría a cabo por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Además, el Anexo I incluye información sobre el gasto ejecutado de los proyectos y la situación de su ejecución.

Los tres proyectos cuya ejecución correspondió al Ayuntamiento fueron: U6: Fachada Suroeste del Actur, U9: Actuaciones en el espacio entre el Paseo Echegaray y el Puente del Pilar y U15: Construcción de un azud en el río Ebro.

Además, en el Convenio se señalaba que la unidad U11: Balcón de San Lázaro, sería objeto de una adenda posterior, que fijaría su plazo de realización por el MMA a partir del momento en que éste dispusiera de los terrenos.

La adenda se firmó el 23 de abril de 2007 y en ella se concretaba que el Ayuntamiento ya disponía de los terrenos pero que, habida cuenta del corto espacio de tiempo que faltaba para la inauguración de la Exposición, las obras en el Balcón de San Lázaro se realizarían por el Ayuntamiento financiadas por el MMA.

A continuación se exponen los resultados obtenidos en la fiscalización de cada uno de estos cuatro proyectos que el Ayuntamiento ejecutó en el marco de la mejora de las riberas del río Ebro.

Como deficiencia común se destaca que en ninguno de los expedientes se incluyó informe específico de la justificación de llevar a cabo estos proyectos.

Esta justificación hubiera sido aún más necesaria en los expedientes de contratación de los proyectos U6, U9 y U15, cuya ejecución se inició antes de la firma del Convenio. La exposición detallada de la necesidad pública que se pretende satisfacer permite determinar la concordancia entre los resultados y los objetivos previstos.

Respecto a los costes estimativos de los proyectos, en el Convenio no se cuantificó la previsión de costes individualizada, imposibilitando la comparación con su ejecución.

Por lo que se refiere a la tramitación administrativa para la ejecución de las diferentes unidades de actuación, parte de las unidades U6 y U9 se llevaron a cabo a través de contratos adjudicados por el Ayuntamiento, mientras otras obras a ejecutar en estos mismos ámbitos y la ejecución de los proyectos correspondientes a los ámbitos de actuación U11 y U15 se encomendaron a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Ámbito de actuación U6: Fachada Suroeste Actur

Este ámbito de actuación es la fachada suroeste del Actur, una franja lineal de 750 metros situada en la margen izquierda del río Ebro.

La primera actuación del Ayuntamiento fue la adjudicación el 19 de julio de 2004 de un contrato de consultoría y asistencia para la redacción del proyecto correspondiente a la parte de la unidad U6 que linda con el muro del Actur.

La adjudicación del contrato de consultoría se produjo en fecha anterior a la firma del Convenio, lo que ratifica la intención del Ayuntamiento, recogida en la memoria del PGOU, de llevar a cabo estos proyectos en el marco de recuperación del río Ebro y su integración en la ciudad.

En este contrato, cuya facturación ascendió a 607.284,28 euros, no sólo se adjudicó la redacción de este proyecto, sino también la de los correspondientes a las unidades de actuación U7, U8, U9, U10 y U12, actuaciones todas ellas asumidas en el Convenio por el MMA, se estableció que el Ayuntamiento aportaría los proyectos de construcción de las unidades, así como los estudios y trabajos técnicos necesarios para la definición de impactos y actuaciones de corrección.

Las obras proyectadas en la unidad de actuación U6: Fachada Suroeste Actur consistían en:

- Aproximación de las calzadas de la avenida Ranillas, eliminando espacios marginales, con inclusión de carril bici.
- Creación de un parque urbano entre la avenida y el muro del Actur.
- Camino a pie de muro y a nivel de aguas conectado con el parque en los extremos.

Las obras se ubicaron en terrenos municipales y de dominio público hidráulico que configuraban un sistema general urbano.

La actuación se adaptaba al planeamiento vigente, excepto por la creación de una glorieta en el extremo oeste, en su confluencia con la calle Clara Campoamor, ya que se previó que esta glorieta ocupara suelos calificados en el PGOU como equipamiento y zona verde, por lo que se requirió una modificación del Plan, que se llevó a cabo a través de la modificación puntual número 24.

El 1 de julio de 2005 la JGL aprobó el proyecto de la actuación U6 con un presupuesto de 4.994.727,11 euros y un plazo de ejecución de ocho meses.

El 15 de febrero de 2006 se adjudicó el contrato a través de concurso por importe de 3.908.525,57 euros y con una reducción en el plazo de ejecución de un mes.

En la tramitación de este expediente de contratación se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

— Respecto al criterio que valoraba la reducción de plazo, no quedó debidamente justificada la razón por la que se otorgó la puntuación máxima a las ofertas que preveían un plazo de siete meses y nula a las que pudieran prever un plazo menor. Esto provocó que todos los licitadores señalaran un plazo de ejecución de siete meses y en definitiva, invalidó este criterio de selección.

— Este contrato fue modificado incrementándose el precio de adjudicación en un 17,83% y volviendo a fijar el plazo de terminación de las obras en ocho meses (27 de noviembre de 2006). Posteriormente el contratista solicitó una prórroga con el fin de realizar plantaciones de árboles y césped durante el primer trimestre de 2007.

La modificación, cuyo proyecto no fue sometido a la aprobación de la JGL, según establece el art. 146.3 del TRLCAP, se amparó en nuevas necesidades debidas a que esta obra era contigua a las que se iban a realizar dentro del recinto de la Exposición y se proyectó cuando no estaban definidos los proyectos de la Exposición.

— Se introdujeron importantes variaciones en los presupuestos de los diferentes capítulos con incrementos de hasta el 189% y reducciones en otros de hasta el 31% del importe inicial, lo cual podría considerarse una alteración sustancial y por tanto, según determina el art. 150 del TRLCAP, haber dado lugar a la resolución del contrato.

— Previamente a la adjudicación del contrato modificado, que se produjo el 19 de julio de 2006, el Área de Grandes Proyectos e Infraestructuras del Ayuntamiento emitió un informe fechado el 5 de abril de 2006, en el que se proponía que en tramo final de la obras se tuviese en cuenta la pasarela peatonal sobre el río Ebro ya proyectada. No se tuvieron en cuenta estos criterios en la modificación y esta falta de coordinación dio lugar a la necesidad de demoler y rehacer obra ejecutada.

El acta de comprobación del replanteo se había firmado el 27 de marzo de 2006 por lo que el plazo teórico de finalización de las obras era el 27 de octubre de 2006, ampliado un mes a través de la mencionada modificación de contrato.

Respecto a la ejecución y liquidación de este contrato se produjeron las siguientes deficiencias e irregularidades:

— No se emitió la certificación correspondiente al mes de agosto de 2006, incumpliendo por tanto el art 145 del TRLCAP que establece el carácter mensual de las mismas.

— No se cumplió el requisito de acumulación de las certificaciones de obra. La número nueve certificó disminuciones sobre algunos capítulos que previamente fueron acreditados por un importe mayor en la certificación octava.

— El 8 de mayo de 2007, fecha posterior a la emisión del acta de recepción de las obras (26 de abril de 2007), se firmó acta de precios contradictorios para el desarrollo de los trabajos correspondientes a unidades de obra que no figuraban en el proyecto modificado, lo que supuso ejecución de obra sin la tramitación administrativa correspondiente. Esta situación se puso de manifiesto en informe de Intervención de 24 de mayo.

— El 14 de diciembre de 2006 se firmó el acta de ocupación a la que se refiere el art. 147.6 del TRLCAP, demorándose la recepción definitiva hasta el 26 de abril de 2007, lo que puso de manifiesto el incumplimiento del plazo de ejecución que finalizaba el 27 de noviembre de 2006, puesto que la prórroga solicitada únicamente se refería a las plantaciones. Este retraso en la ejecución también fue reparado en informe de Intervención.

— En el acta de recepción se puso de manifiesto que debido a la crecida del río quedaba pendiente la limpieza de la ribera, si bien no se indicaba plazo para su realización. Tampoco consta levantamiento de acta que acredite la subsanación de la deficiencia, aunque el Servicio de Innovación y Desarrollo de Infraestructuras acreditó a este Tribunal que un mes después de la fecha de recepción se pudo limpiar la zona de la ribera.

El importe total de la ejecución ascendió a 4.923.462,16 euros, lo que supuso un incremento del 6,8% respecto del precio de adjudicación.

En abril de 2009 finalizó el plazo de garantía de dos años señalado en el pliego de cláusulas administrativas y consecuentemente y según establece el art. 147.3 del TRLCAP, el 11 de mayo se emitió informe declarando que la «obra se encuentra en un aparente buen estado de conservación» y señalando la procedencia de la devolución del aval.

Respecto a la ejecución de los proyectos correspondientes al ámbito de actuación U6 llevados a cabo a través de encomienda de gestión, se ha analizado su planificación, el seguimiento de su ejecución y la liquidación realizada por el Ayuntamiento.

La adenda al Convenio de encomienda de 7 de julio de 2005, firmada el 2 de junio de 2008, amplió el ámbito objetivo del Convenio incluyendo las dos obras siguientes:

- Obras de urbanización en ámbito U6, entre Puerta del Ebro y Pasarela del Voluntariado.
- Obras de conexiones de redes y pavimentación de la Ronda del Rabal en el tramo de la Puerta del Parque.

En la adenda se estimó un presupuesto de 270.199,96 y de 399.554,67 euros respectivamente.

En la planificación de la actuación no se concretó ninguna especificación de cómo habían de llevarse a cabo estas obras, a pesar de que en esta fecha ya estaban redactados los proyectos en los que habían de basarse.

El proyecto de las Obras de urbanización en el ámbito U6, entre la Puerta del Ebro y la Pasarela del Voluntariado fue realizado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. La necesidad de redactar este proyecto se originó en que tanto la construcción de la Pasarela del Voluntariado por la CHE como la remodelación de la Avenida de Ranillas, por Expoagua Zaragoza 2008, S.A., afectaron a las obras del ámbito U6 ya ejecutadas por el Ayuntamiento y que se habían concluido en abril de 2007.

La obra consistió en la adecuación de la transición del paseo de ribera a la zona urbanizada de la Puerta Norte de la Exposición y en la realización del desembarco de la pasarela a la zona peatonal de la glorieta Clara Campoamor y su interconexión con el ámbito U6. La obra ejecutada se situó en este ámbito sólo en lo que se refiere al derribo y reconstrucción de obras anteriores. Además, se urbanizó la zona situada entre el viario preexistente y la puerta de acceso a la Exposición, que no había sido resuelta en ninguno de los proyectos anteriores.

El Ayuntamiento aprobó el proyecto de urbanización el 11 de julio de 2008 y realizó la encomienda de gestión el 2 de junio de 2008. Por tanto, ambos actos se realizaron con posterioridad a la adjudicación del contrato de obras por la sociedad encomendada, que se produjo el 19 de noviembre de 2007.

La adenda al Convenio incluyó como coste estimado para esta obra 270.199,96 euros, importe que no coincidió con el que figuraba en el proyecto, 250.578,71 euros, ni con la cuantía por la que fue adjudicado el contrato, que ascendió a 298.497,40 euros.

Por lo que se refiere al segundo proyecto, el realizado para las Obras de conexiones de redes y pavimentación de la Ronda del Rabal en el tramo de la Puerta del Parque, fue realizado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y aprobado por el Ayuntamiento el 14 de noviembre de 2008.

También en este caso el contrato para la realización de las obras había sido adjudicado por la sociedad encomendada antes de la aprobación del proyecto y antes de que se suscribiera la encomienda. En concreto se adjudicó el 22 de abril de 2008, cuando además parte de las obras habían sido ya ejecutadas.

El precio de adjudicación del contrato ascendió a 368.408,77 euros y sin embargo el coste estimado en la encomienda fue de 399.554,67 euros, importe por el que se realizaría la provisión de fondos para las obras.

En los expedientes de estos dos proyectos encomendados no constaba ningún documento que determinara qué entidad debía asumir los costes de la redacción de los proyectos y cuál la ejecución de los mismos. En ambos casos, la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. asumió el coste de redacción de los proyectos y el coste derivado de la ejecución de las obras fue trasladado al Ayuntamiento. Este reparto debería de haberse motivado y aprobado por los órganos correspondientes del Ayuntamiento.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 4 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 4

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Urb. zona pasarela	09/05/2008	06/06/2008	31/08/2008	29/12/2008
Conexión Ronda del Rabal	22/04/2008	26/05/2008	31/07/2008	29/12/2008

En ambos contratos se produjo un pequeño retraso en la finalización de las obras y se demoró de forma significativa la recepción de las mismas.

Las actas de recepción, que formalizan la toma de posesión de la obra por la Administración y el pleno ejercicio de sus derechos dominicales, se firmaron después de que se pusieran a disposición del uso público, ya que se habían finalizado y se utilizaron desde el inicio de la Exposición, sin que tampoco constaran en el expediente las actas de ocupación.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación de la encomienda, en la documentación del Ayuntamiento relativa a estos dos contratos constaban facturas por importe conjunto de 615.311,01 euros, de las cuales correspondían al contrato de obras del entorno de la Pasarela del Voluntariado 250.706,32 euros y al contrato de conexiones entre la Ronda del Rabal y la Puerta del Parque 364.604,69 euros. No consta informe de Intervención sobre la facturación recibida.

La provisión de fondos efectuada a la sociedad encomendada ascendió a 691.365 euros. Esta cuantía fue abonada a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el 31 de julio de 2008, 669.754,63 euros por el importe estimado en la encomienda y 21.610,37 euros en concepto de «entrega definitiva de las obras», sin que se hubieran recibido facturas por importe superior al estimado en la adenda que justificaran esta mayor provisión de fondos.

Resultó por tanto una liquidación a favor del Ayuntamiento de 76.053,99 euros.

El 12 de abril de 2010 se firmó por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas, que se analiza en el epígrafe 3.5.1. y en que se incluyó el importe señalado.

Ámbito de actuación U9: Echegaray Pilar

Este ámbito de actuación se ubica en el espacio comprendido entre el Paseo Echegaray y el Puente del Pilar.

Las obras se realizarían en un sistema general urbano obtenido por el Ayuntamiento a través de la expropiación de terrenos y derechos de concesión al Club Náutico.

El proyecto había sido aprobado el 1 de julio de 2005 con un presupuesto de 11.801.258 euros y, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés, se remitió a la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural solicitando autorización para la ejecución de las obras. Dicha Comisión, por acuerdo de 25 de julio de 2005, denegó la autorización por considerar que el proyecto afectaba negativamente al conjunto histórico de Zaragoza.

Las obras proyectadas en este ámbito de actuación consistían en:

- Remodelación del Paseo Echegaray para una ampliación del espacio peatonal.
- Acondicionamiento de la ribera bajo el muro del Paseo, con mantenimiento del muro como referente histórico de la ciudad.
- Demolición de la edificación y las instalaciones del Club Náutico.
- Nueva estructura adosada al muro del Paseo en el ámbito ocupado por el actual Club Náutico, planteado para albergar una edificación de dos alturas y 2.500 m² construidos.

Los servicios técnicos del Ayuntamiento elaboraron una adenda al proyecto anterior, eliminando del mismo las obras que habían dado lugar al criterio desfavorable de la Comisión de Patrimonio.

Además, el proyecto inicial fue desglosado, realizándose en una primera fase la remodelación del Paseo Echegaray y el acondicionamiento de la ribera bajo el muro del Paseo mediante contratación

tramitada por el Ayuntamiento y en una segunda fase, la adecuación de la orilla y las instalaciones del Club Náutico, con el correspondiente derribo y reposición de instalaciones, mediante encomienda de gestión del Ayuntamiento a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. La encomienda se realizó a través de la adenda firmada el 27 de julio de 2007 al Convenio de 7 de julio de 2005.

Por lo que se refiere al expediente de contratación tramitado por el Ayuntamiento, una vez que se obtuvo la autorización de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural Aragonés y de la CHE, al tratarse de espacios de dominio público hidráulico, la JGL, el 28 de septiembre de 2005, acordó aprobar definitivamente el proyecto, con un presupuesto de 7.606.049,25 euros y un plazo de ejecución de nueve meses. Este proyecto, que supuso una modificación respecto al inicial, no fue sometido a información pública, requisito establecido en el art. 61 de la Ley Urbanística de Aragón, en relación con el art. 97, al tratarse de un proyecto de urbanización.

El Ayuntamiento, el 6 de marzo de 2006, adjudicó el contrato a través de concurso por un importe de 5.197.974,72 euros.

En la tramitación de este expediente de contratación se han observado las siguientes deficiencias:

— El 21 de julio de 2006 la JGL aprobó una modificación del contrato que, si bien no supuso un incremento del presupuesto de adjudicación ni del plazo de terminación de las obras, no fue aprobada por el órgano competente. No se ha facilitado a este Tribunal el proyecto modificado.

— La formalización de la modificación se demoró seis meses ya que se firmó el 27 de diciembre de 2006, fecha posterior al plazo previsto para la terminación de los trabajos.

— El 14 de diciembre de 2006 el contratista solicitó una prórroga de 10 semanas para finalizar la ejecución del contrato. La solicitud se fundamentó en indefiniciones, incompatibilidades y mejoras respecto del proyecto inicial que sirvieron de base para la modificación anteriormente señalada. Estas circunstancias, en su caso, debieron dar lugar a ampliación del plazo en el contrato modificado.

— El acta de comprobación de replanteo se firmó el 18 de abril de 2006, por lo que la fecha de terminación de los trabajos debía haber sido diciembre de 2006. El 14 de febrero de 2007 se firmó acta de ocupación de una parte de la obra y el 25 de abril de 2007 se firmó el acta de recepción, donde se señalaba la obligación de la empresa adjudicataria de realizar la limpieza de la zona de la ribera cuando el caudal del río lo permitiera. En el expediente no consta que se haya realizado esta limpieza.

— En abril de 2009 finalizó el plazo de garantía de dos años señalado en el pliego de cláusulas administrativas, no habiéndose emitido informe sobre el estado de las obras ni procedido a la devolución o cancelación de la garantía tal y como establece el art. 147.3. del TRLCAP.

El importe total de la ejecución de la fase 1 ascendió a 5.510.260,15 euros, lo que supuso un incremento del 6% respecto del precio de adjudicación.

Por lo que se refiere a las obras ejecutadas a través de la figura de encomienda de gestión, ésta se realizó en la adenda de 27 de julio de 2007 suscrita entre el Ayuntamiento y Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y tuvo por objeto la adecuación de la orilla e instalaciones del Club Náutico, con su correspondiente derribo, la reposición de instalaciones y la construcción de un embarcadero a orillas del mismo. Se encomendó la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para las contrataciones y en su caso, las concesiones relativas al proyecto de ejecución, licitación de obra y construcción de los elementos objeto de la encomienda.

En la adenda se concretó un presupuesto de licitación de 5.500.000 euros. Sin embargo, no se aludió expresamente a ningún proyecto, a pesar de que dos de ellos ya estaban redactados, lo que hubiera permitido concretar las condiciones de cómo había de llevarse a cabo la obra encomendada, sin perjuicio de la reserva a favor del Ayuntamiento del acto de aprobación de los proyectos a ejecutar. En esta fecha, la sociedad encomendada ya había previsto realizar el proyecto en tres fases y los proyectos correspondientes a las dos primeras ya habían sido redactados, incluso ya se había adjudicado el contrato de obras de la fase 0 y se había iniciado el proceso de licitación de la fase I. Los proyectos redactados de las fases 0 y I totalizaron un presupuesto de 5.123.566,84 euros y el presupuesto del proyecto de la fase II ascendió a 5.182.152,98 euros, lo que evidenció una estimación de costes en la adenda completamente inadecuada.

En la tramitación de la encomienda se produjeron las deficiencias que se han expuesto en el epígrafe 3.2.3. del presente Informe.

Respecto a la ejecución del proyecto encomendado en el cuadro 5 se exponen los contratos y los costes de esta unidad de actuación, cuya facturación asumió el Ayuntamiento:

CUADRO 5

Contrato	Importe del presupuesto en proyecto aprobado	Importe del presupuesto en proyecto modificado	Importe adjudicación	Importe modificado	Importe ejecutado facturas
Redacción de proyectos	—	—	217.936,37	—	217.812,00
Obras: Demoliciones y movimiento de tierras	1.233.065,84	—	995.482,45	71.500,72	1.011.783,95
Obras: Cimentación y estructura	3.890.501,00	4.172.829,00	3.699.759,62	282.327,38	4.201.913,25
Obras: Acabados e instalaciones	5.182.152,98	—	4.189.267,52	—	4.450.361,54
Dirección de obras	—	—	—	(1) 168.254,52	(2) 168.255,00
Total	—	—	9.102.445,96	522.082,62	10.050.125,74

(1) Esta modificación corresponde a un contrato de dirección de obras adjudicado por Expoagua en el marco de otras actuaciones y que se modificó para incluir la dirección técnica tanto del ámbito U9 como del embarcadero en el Azud, que es objeto de análisis en el ámbito de actuación U15.

(2) En la documentación aportada al Ayuntamiento no se detallaban las facturas correspondientes a la obra a realizar en el ámbito U9 o en el ámbito U15, por lo que se ha optado por imputar la totalidad de las facturas al ámbito U9.

La sociedad encomendada dividió el conjunto de los trabajos a ejecutar en tres fases, de manera que fuera posible compaginar la ejecución de una fase con la definición de la siguiente. Las tres fases respondían a los tres contratos de obras incluidos en el cuadro anterior.

La primera de ellas se basó en tres proyectos (Derribo del edificio Club Náutico, Protección del Puente de Piedra y Restitución del cauce del río Ebro) que, si bien fueron aprobados por el Ayuntamiento previa presentación a la Oficina Expo por Expoagua Zaragoza 2008, S.A., fueron el resultado de contratos de consultoría y asistencia adjudicados y financiados por dicha Sociedad.

Para la ejecución de las otras dos fases en las que se dividieron los trabajos se redactaron sendos proyectos de urbanización y ejecución de obra, cuyo coste se ha incluido en el cuadro 5.

La adjudicación de los contratos de obras se produjo con anterioridad a que el Ayuntamiento de Zaragoza aprobara los proyectos. Además, el contrato de obras para la cimentación y estructura del Club Náutico fue modificado previa modificación del correspondiente proyecto, el cual no fue presentado al Ayuntamiento hasta la finalización de las obras, incumpléndose por tanto la cláusula segunda del Convenio de 7 de julio de 2005 al que se remite la adenda de 27 de julio de 2007. El Ayuntamiento, que no realizó una labor de seguimiento y control de la obra encomendada, tampoco exigió la presentación en tiempo de los proyectos de urbanización y edificación.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 6 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 6

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Obras: Demoliciones y movimiento de tierras	09/07/2007	22/09/2007	30/06/2008	29/12/2008
Obras: Cimentación y estructura	27/08/2007	20/03/2008	31/07/2008	12/12/2008
Obras: Acabados e instalaciones	19/11/2007	02/04/2008	30/09/2008	12/12/2008

En la ejecución del contrato de demoliciones y movimiento de tierras se produjo el retraso más significativo respecto de la fecha prevista. Además, se emitieron certificaciones con posterioridad a la fecha de finalización indicada en el certificado final de obras.

Por lo que se refiere a la recepción de las obras, el 2 de diciembre de 2008, la Unidad Técnica de la Oficina de Tramitación de Proyectos Expo emitió informe en relación a esta encomienda sobre la documentación presentada como «final de obra» por la sociedad encomendada y a la recepción del edificio y del equipamiento del Club Náutico. En este informe se pusieron de manifiesto indeterminaciones, falta de documentación y errores que impedían asumir la obra como finalizada.

Posteriormente, el 12 y el 29 de diciembre se firmaron las actas de recepción de las obras encomendadas en el ámbito U9. Las actas no recogieron el coste final de la ejecución material de las obras, requisito exigido en el art. 6.2.c) de la Ley de Ordenación de la Edificación en relación con la construcción de edificios. El 16 de enero de 2009 el servicio jurídico de la Oficina Expo, emitió un nuevo informe en relación con la recepción de las obras del Club Náutico, dándose por enterado del acta suscrita entre el Ayuntamiento de Zaragoza, la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y el contratista y verificando la recepción de las obras. Sin embargo, ni en las actas de recepción ni en este informe se indicaba la subsanación de los defectos recogidos en el informe de la Unidad Técnica de esta Oficina.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación de la obra encomendada, además de los importes de ejecución de contratos que se han detallado en el cuadro 5, el Ayuntamiento, también abonó facturas sin contrato, que le fueron presentadas y sobre las que no exigió contrato. El importe conjunto ascendió a 80.343,39 euros, entre los que se incluían conceptos como adquisición de pases para el Club Helios para compensar a los usuarios del Club Náutico mientras se desarrollaban las obras (16.368 euros) y el seguimiento arqueológico de obras o trabajos de prospección en el río Ebro (30.471,88 euros).

En total, el importe ejecutado correspondiente a la obra encomendada a realizar en el ámbito U9, ascendió hasta septiembre de 2009 a 10.130.469,13 euros, de los que habían sido abonados a terceros 9.550.045,17 euros.

Cinco meses antes, el 30 de abril de 2009, Intervención realizó informe de reparos sobre la facturación recibida hasta esa fecha.

La información se refería a los dos proyectos que se habían encomendado el 27 de julio de 2007: Adecuación de orillas e instalaciones del Club Náutico y Construcción del Embarcadero del Azud, situado en el ámbito de actuación U15.

El importe facturado para cada uno de los proyectos en esa fecha ascendía respectivamente a 9.575.545,13 y 2.179.166,85 euros.

En el informe de Intervención se expuso que 2.103.310 euros correspondientes a la construcción del Embarcadero del Azud no debían imputarse a esta encomienda sino a la firmada el 3 de abril de 2006 por la que se había encomendado la construcción del Azud en el río Ebro; en este informe, sin embargo no se incluyeron facturas por importe de 75.856,85 euros cuyos conceptos también correspondían a dicha obra.

Sin embargo, si bien la construcción del Embarcadero del Azud está situada en el ámbito U15 y muy próximo físicamente al Azud, su realización se encomendó en la adenda de 27 de julio de 2007. Por lo tanto, no procedía la imputación de las facturas de dicho embarcadero a la liquidación a efectuar en la encomienda de construcción del Azud.

Además, Intervención realizó los siguientes reparos: facturas correspondientes a sanciones y penalidades que la sociedad se vio obligada a abonar a terceros por importe de 25.500 euros, considerando que respondían a una inadecuada gestión de la sociedad encomendada y que por lo tanto su abono no correspondía al Ayuntamiento, así como el coste de la adquisición de pases de temporada para el Club Helios por importe de 16.368 euros por entender que estaban fuera del objeto de la encomienda.

Examinados los contratos y sus correspondientes facturas, además de los reparos formulados por Intervención, se considera que no deberían haberse incluido en el objeto de la encomienda, las facturas correspondientes al alquiler de casetas cuyo coste fue de 19.848,16 euros.

La liquidación resultante de las obras realizadas en el ámbito U9⁷ ascendió a 4.630.469,13 euros a favor de la sociedad encomendada, importe derivado de comparar el gasto ejecutado (10.130.469,13 euros) y la provisión efectuada (5.500.000 euros). La liquidación derivada del embarcadero construido en el ámbito U15 ascendió a 1.120.833,15 euros a favor del Ayuntamiento, diferencia entre el gasto ejecutado (2.179.166,85 euros) y la provisión efectuada (3.300.000 euros). El análisis de esta encomienda se ha

⁷ En la adenda de 27 de julio de 2007 se encomendó también la construcción del Embarcadero en el Azud (U15) por importe estimado de 3.300.000 euros.

realizado en el epígrafe Ámbito de actuación U15: Construcción de un Azud sobre el río Ebro, por razón de su ubicación física.

Sin embargo, el Ayuntamiento aprobó la liquidación de esta encomienda el 29 de diciembre de 2008, sobre un Informe de finalización emitido por la sociedad en diciembre de 2008. En este informe se incluyeron los importes de adjudicación de contratos y no los de ejecución. El Ayuntamiento asumió la cifra de 12.292.157,46 euros que contenía el informe e imputó a presupuesto la diferencia entre este importe y las provisiones de fondos que se había realizado (8.800.000 euros) resultando una liquidación a favor de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. de 3.492.157,46 euros. En estos cálculos no se consideraron los reparos manifestados por Intervención por importe de 2.145.178 euros. Esta obligación presupuestaria fue reconocida y pagada en el ejercicio 2008.

Posteriormente, en el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas firmado por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., que se analiza en el epígrafe 3.5.1., y que incluyó la facturación recibida en el ejercicio 2009, por importe de 16.198,54 euros, asumiendo por tanto el Ayuntamiento indebidamente, la totalidad de las facturas excluidas del objeto de la encomienda por importe de 61.716,16 euros.

Ámbito de actuación U11: Balcón de San Lázaro

Este ámbito de actuación comprende por una parte, el espacio situado entre la fachada sur del barrio de Jesús y el río Ebro, desde el Puente de Piedra al Puente del Pilar y por otra, el espacio al norte del club Helios y del Parque Macanaz. Son los espacios denominados Balcón de San Lázaro y entorno de La Chimenea.

En el Convenio de Recuperación de Riberas en el suscrito el 17 de diciembre de 2005, se asumió la ejecución de esta actuación por el MMA.

En concreto se señalaba que tanto esta actuación como la que se debía realizar en el ámbito U25 (enmarcada en el proyecto de recuperación del Canal Imperial de Aragón) serían objeto de una adenda en la que se fijaría su plazo de realización por parte del MMA a partir del momento en el que el Ayuntamiento pusiera a disposición de éste los terrenos.

La adenda se firmó entre el MMA y el Ayuntamiento el 23 de abril de 2007. En ella se indicó que el Ayuntamiento ya disponía de los terrenos para ejecutar la unidad y se acordó que, teniendo en cuenta el corto plazo que faltaba para la inauguración de la Exposición, la unidad U11 fuera ejecutada por el Ayuntamiento, aunque asumiendo su financiación el MMA.

El coste previsto de esta actuación se concretó en la adenda citada en 17.042.340 euros. Por otra parte, a pesar de que el Convenio señalaba que la adenda fijaría el plazo de realización de las obras, éste no fue concretado, incumpliendo el art. 6 de la Ley 30/92.

En la adenda no se concretaba ninguna especificación de cómo habían de llevarse a cabo las obras, a pesar de estar ya redactados los proyectos de urbanización, y conocerse su presupuesto de licitación, que alcanzaba 19.544.916,04 euros, es decir, superior en 2.502.576,04 euros al coste estimado en la adenda (sin considerar además los costes que se pudieran derivar de la redacción de proyectos ni de la dirección técnica de la obra) y sin que ésta fuera acompañada de un informe económico financiero que justificara esta estimación del coste.

Según estos proyectos, las obras a realizar en este ámbito de actuación consistían en:

- La peatonalización del Puente de Piedra, catalogado como Bien de Interés Cultural por la Dirección General del Patrimonio Cultural del Gobierno de Aragón.
- La instalación de un mirador y la urbanización del Entorno de la Chimenea situado en la margen izquierda del río.

También se señalaba en la adenda que el Ayuntamiento encomendaría la realización de la obra a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., si bien ésta ya había sido encomendada el 4 de octubre de 2006, es decir con anterioridad a que el Ayuntamiento asumiera formalmente la ejecución del proyecto, y en ella no constaba el coste previsto de ejecución de la obra ni sus especificaciones técnicas.

El Ayuntamiento, con anterioridad a la firma de los Convenios interadministrativos, había iniciado la licitación de sendos contratos de consultoría y asistencia para la redacción de los proyectos de urbanización correspondientes a los dos espacios en los que estimó que debía dividirse el suelo que luego se definiría

en su totalidad como ámbito U11. El motivo para la división fue la previsión de que no se dispusiera de los terrenos de forma conjunta.

Los presupuestos de ejecución por contrata de estos dos proyectos de urbanización fueron respectivamente de 16.043.328,59 y 3.501.587,45 euros.

Posteriormente, ante la efectiva disponibilidad de los terrenos, los servicios técnicos municipales refundieron ambos proyectos y el resultante fue aprobado por el Ayuntamiento el 29 de noviembre de 2006.

En la tramitación de la encomienda se observaron las mismas deficiencias que se han expuesto en el epígrafe 3.2.3. del presente Informe para el conjunto de las encomiendas realizadas.

Respecto a su ejecución, en el cuadro 7 se detallan los contratos y los costes de esta unidad de actuación.

CUADRO 7

Contrato	Importe del presupuesto en proyecto aprobado	Importe adjudicación	Importe modificado	Importe ejecutado facturas
Redacción de proyectos	—	75.000,00	(1) 416.603,56	(2)126.272,00
Obras: Urbanización	19.544.916,04	15.791.889,36	(2.628.614,62)	13.041.679,30
Obras: Cimentación del mirador	53.269,74	51.580,52	8.648,93	60.229,46
Obras: Camino de ribera y protección del mirador	(3)	117.429,24	—	117.429,24
Suministros para restauración de estructuras	—	203.222,18	5.515,61	215.327,58
Dirección de obras	—	406.380,48	247.211,53	1.090.656,28
TOTAL	—	16.645.501,78	(1.950.634,99)	14.651.593,86

(1) Este importe corresponde a la modificación del contrato para la redacción del proyecto (40.600 euros) y además a dos modificaciones del contrato adjudicado para la dirección de las obras.

(2) Este importe corresponde únicamente al contrato que se adjudicó inicialmente para la redacción de proyecto de urbanización y su modificación. La facturación correspondiente al contrato de dirección de obras y sus modificados para la redacción de proyectos no detallaba el concepto, por lo que se han imputado en su totalidad al contrato de consultoría para la dirección técnica.

(3) No ha sido aportado a este Tribunal el proyecto en el que se basa el contrato de obras.

Las obras de urbanización, que eran las más importantes de este ámbito, se adjudicaron basándose en el proyecto refundido que previamente había aprobado el Ayuntamiento. Este contrato debido al hallazgo de restos arqueológicos, sufrió una modificación, suprimiendo parte de las actuaciones, que no fue formalizada por escrito. El proyecto resultante fue aprobado por el Ayuntamiento con posterioridad a su ejecución.

Por otra parte y debido también a la existencia de estos restos arqueológicos, la sociedad encomendada organizó un concurso de ideas para la remodelación de la urbanización y la conservación de estos restos. No consta autorización del Ayuntamiento para esta actuación, que tuvo un coste de 17.000 euros.

Al ganador de este concurso se le adjudicó un contrato para la redacción del correspondiente proyecto, que tuvo un coste de 114.672 euros, y que no fue aprobado por el Ayuntamiento.

El 14 de julio de 2008, a causa de nuevos hallazgos arqueológicos, se modificó el contrato para la dirección de la obra para incluir en él la redacción de un nuevo proyecto ejecutivo de la urbanización del Balcón de San Lázaro, sin embargo no se produjo ninguna modificación del contrato de obras ni nuevo procedimiento de contratación para ejecutarlo. El coste de redacción de este proyecto ascendió a 100.508,20 euros.

Por lo tanto, la empresa encomendada adjudicó dos contratos de consultoría y asistencia por un importe global de 215.180,20 euros para la redacción de sendos proyectos de obra que no fueron licitados.

El contrato de dirección de obras fue objeto de una segunda modificación para incluir en él la redacción del proyecto de la cimentación de la Plataforma Mirador, que se construyó en el antiguo Puente de Tablas. El proyecto resultante no se sometió a la aprobación municipal.

Tampoco consta en el expediente de la encomienda tramitado en el Ayuntamiento contrato de obras formalizado para la construcción del citado Mirador, si bien en la comprobación material de las inversiones se ha verificado la existencia del mismo.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 8 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 8

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Obras: Urbanización ámbito U11	15/01/2007	23/12/2008	28/02/2010	16/11/2009
Obras: Cimentación del mirador	09/04/2008	22/05/2008	10/09/2008	16/11/2010
Obras: Camino de ribera y protección del mirador	10/10/2008	09/12/2008	31/07/2009	16/11/2010

Las fechas de terminación establecidas en los contratos no han sido cumplidas ni se han modificado para recoger la motivación de su incumplimiento y los nuevos plazos de finalización acordes con el retraso producido.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación de la obra encomendada, además de los importes de ejecución de contratos que se han detallado en el cuadro 7, el Ayuntamiento asumió facturas correspondientes a órdenes de compra que le fueron presentadas y sobre las que no exigió la existencia de contrato formalizado. El importe conjunto ascendió a 203.805,63 euros, entre las que se encontraban 24.012 euros correspondientes a informes sobre evaluaciones y adecuación de aspectos concretos del proyecto a ejecutar y 126.724,70 euros por el desvío de líneas de teléfono.

También se remitieron facturas por importe de 17.000 euros en premios correspondientes al Concurso de Anteproyectos de Remodelación y Urbanización y conservación de restos arqueológicos del Balcón, 17.485,72 euros por pago de visados y tasas y 348.000 euros en concepto de subvención al concesionario de la explotación del establecimiento de restauración «Molino de San Lázaro».

Además, se remitieron facturas correspondientes a dos expedientes de daños, uno en relación con el contrato de ejecución de la urbanización por importe de 3.076.313,84 euros y otro por importe de 78.942,84 euros en relación con el contrato de explotación del edificio «Molino de San Lázaro».

En total, el importe facturado correspondiente a esta encomienda ascendió a 18.393.141,86 euros, incluidos los expedientes de daños.

En el informe de Intervención sobre la facturación recibida se expuso que se habían incluido facturas por importe de 15.155,55 euros que no estaban enmarcadas en el objeto de la encomienda.

Además, también se reparó la factura correspondiente al expediente de daños incluido en el contrato de urbanización por importe de 3.076.313,84 euros y la subvención y gasto por el expediente de daños a favor del concesionario del establecimiento «Molino de San Lázaro, por entenderlo ajeno al objeto de esta encomienda.

Examinados los contratos y sus correspondientes facturas, además de los reparos formulados por Intervención, se considera que no deberían haberse incluido en el objeto de la encomienda los pagos relativos al concurso de ideas para la redacción del proyecto de conservación de restos arqueológicos ni las facturas correspondientes a los contratos de consultoría por los que se redactaron proyectos que no fueron aprobados por el Ayuntamiento ni fueron tampoco objeto de ejecución a través del correspondiente contrato de obras. En conjunto estos conceptos ascendieron a 232.180,20 euros.

La consideración, tanto de los reparos de Intervención, como de los gastos facturados ajenos al objeto de la encomienda, supondría asumir 8.706.016,08 euros, en lugar de la cifra facturada al Ayuntamiento, 18.393.141,86 euros.

Ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento deba asumir la subvención de 300.000 euros según se detalla a continuación al analizar el correspondiente expediente.

En la adenda de 23 de abril de 2007 al Convenio de recuperación de riberas se señaló que esta actuación sería financiada por el MMA. El 50% del coste estimado debía ser abonado al Ayuntamiento por el Ministerio a la firma de la misma y el resto a lo largo del ejercicio 2007, una vez comprobada la adecuación de la actuación al proyecto establecido y presentada por el Ayuntamiento la documentación que se había determinado. El primer pago, de 8.521.170 euros, fue abonado por el MMA el 25 de julio de 2007.

Posteriormente, el 15 de octubre de 2007 se firmó una nueva adenda al citado Convenio donde se indicaba que debido al retraso que estaban sufriendo las obras como consecuencia de los hallazgos de restos arqueológicos, se retrasaba la previsión de realización del segundo pago al ejercicio 2008 y se ampliaba el plazo de finalización de las obras hasta el 31 de diciembre de 2008.

Finalmente las obras, cuya última certificación se expidió el 28 de febrero de 2010, se realizaron con un retraso superior a un año respecto de la última fecha prevista, sin que se justificara esta nueva demora.

Sin embargo, a pesar de que las obras ya han sido finalizadas y el Ayuntamiento ha remitido la documentación justificativa al MMA requiriéndole el pago, éste no ha realizado la segunda transferencia, cuyo importe previsto en la adenda al Convenio de recuperación de riberas de 23 de abril de 2007 era de 8.521.170 euros, correspondientes al 50% de la totalidad del coste estimado.

En el Ayuntamiento no se ha recibido respuesta del Ministerio al requerimiento de este pago, si bien en comunicación del MMA a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. de 25 de junio de 2010, se indicaba, a pesar de tratarse de un gasto ya ejecutado, que debido a los recortes presupuestarios realizados a la Dirección General del Agua no era posible hacer efectivo el pago por no existir crédito dotado y que no estaba prevista su dotación en los presupuestos de 2011.

Por su parte, el Ayuntamiento realizó a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. dos pagos en concepto de provisión de fondos de esta encomienda, el primero de ellos, por importe de 2.339.005,27 euros, se realizó el 28 de marzo de 2007, una vez adjudicado el contrato de ejecución de la obra y el segundo, el 31 de enero de 2008, por importe de 8.521.170 euros, que supuso el traspaso a la sociedad de la transferencia que había recibido el Ayuntamiento el 25 de julio de 2007 del MMA.

Por otra parte, la Consejería de Economía y Hacienda y Régimen interior del Ayuntamiento remitió un escrito al MMA, con fecha 30 de noviembre de 2009, en el que se requería de nuevo el pago pendiente y además se señalaba que el Ayuntamiento soportaría el exceso de gasto realizado en la ejecución de este proyecto. Este exceso se ha cifrado en 1.350.801,56 euros.

La asunción del exceso del gasto por parte del Ayuntamiento supone una modificación de los términos del Convenio suscrito, que establecía que la financiación del proyecto correspondía en su totalidad al MMA, modificación que en su caso, debería realizarse mediante acuerdo entre ambas Entidades.

Por otra parte, entre las actuaciones recogidas en los proyectos de urbanización de las riberas del Ebro, se incluía en esta misma unidad la recuperación de un antiguo edificio que realizaba las funciones de molino y que pasaba a denominarse «Molino de San Lázaro» con la finalidad de destinarse a ocio y restauración.

Aunque en el planteamiento general de usos y equipamientos en las riberas del Ebro se incluía la rehabilitación del antiguo molino, en el proyecto concreto de urbanización de este ámbito de actuación únicamente se señaló que se mantendría el edificio para su futura rehabilitación, por lo tanto, ni en el Convenio con el MMA ni en la encomienda de 4 de octubre de 2006, ni en el propio proyecto de urbanización se incluyó la rehabilitación de este edificio.

El Ayuntamiento, a pesar de que había plasmado en diversos documentos su voluntad de llevar a cabo la rehabilitación y explotación de este edificio, no formalizó la correspondiente encomienda de gestión.

Pese a ello, la sociedad, adjudicó un contrato de concesión para la rehabilitación, acondicionamiento y explotación del edificio.

El contrato se formalizó el 3 de agosto de 2007 y en él se acordó un canon por la explotación de 12.000 euros anuales y un plazo de la concesión de 30 años.

Posteriormente, el 4 de septiembre de 2008 el Ayuntamiento se subrogó en la posición de administración contratante y concedente y procedió a otorgar la concesión demanial al licitador.

Como consecuencia de la concesión, el Ayuntamiento fue requerido para abonar una subvención de 300.000 euros otorgada al adjudicatario y una factura por daños en la ejecución de este contrato por importe de 78.942,84 euros. Intervención reparó estos gastos por entender que no estaban incluidos en el ámbito de la encomienda, sin embargo por lo que se refiere a la subvención, en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de concesión se estableció que la sociedad encomendada abonaría al adjudicatario 300.000 euros para la consolidación del edificio y consecuentemente el Ayuntamiento debió asumir este gasto.

Ámbito de actuación U15: Construcción de un Azud sobre el río Ebro

Este ámbito de actuación se ubica entre los barrios de Vadorrey y Las Fuentes y entre los puentes de La Unión y Manuel Giménez Abad.

En el Convenio se previó la construcción de un Azud en el río Ebro. El Ayuntamiento licitó la ejecución de esta obra con un presupuesto de 41.980.379 euros, si bien el concurso público se declaró desierto el 10 de marzo de 2006.

Ante esta circunstancia y considerando que era preferible que la ejecución del proyecto se realizara aprovechando los estiajes de 2006 y de 2007, cuestión que anteriormente no se había tenido en cuenta, el Ayuntamiento decidió dividir la ejecución de la obra en dos fases y encomendar la primera de ellas a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Respecto a la segunda fase, a través de un nuevo Convenio suscrito el 13 de diciembre de 2007 entre la AGE, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza, se acordó su cofinanciación entre las tres Administraciones y se acordó que esta segunda fase también sería objeto de encomienda a la misma sociedad.

En el ámbito U15 el Ayuntamiento también construyó mediante encomienda de gestión un embarcadero fluvial denominado Embarcadero del Azud.

Fase I del Azud.

La encomienda de esta primera fase del Azud a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. se realizó a través de adenda de 3 de abril de 2006 al Convenio de 7 de julio de 2005. Se estableció que la primera fase comprendiera la contratación de la redacción del proyecto de la obra, la ejecución de la misma y su dirección facultativa.

A diferencia de lo que se ha venido señalando en el resto de obras encomendadas, en este caso se establecían en la propia encomienda especificaciones técnicas de cómo había de desarrollarse la obra, cuya primera fase debía finalizarse para el verano de 2006. Además se concretaba que el Ayuntamiento de Zaragoza debía poner a disposición del encomendado la documentación obrante en el expediente de contratación que había resultado desierto.

El coste de la primera fase se estimó en la encomienda en 10.694.229,34 euros, y se concretó de una forma más precisa que en el resto de las encomiendas, la forma y los ejercicios en que se realizarían los pagos. Así, se señaló que en el ejercicio 2006 se abonaría a la sociedad, como máximo, el importe de la adjudicación de la redacción del proyecto y el resto de pagos se realizaría en las sucesivas anualidades programadas por el Ayuntamiento, aunque en la adenda no se especificaban cuáles eran las previsiones concretas ni las partidas presupuestarias a las que se imputarían.

Respecto a la ejecución de la encomienda, se adjudicaron los siguientes contratos, cuya facturación asumió el Ayuntamiento en el marco del proyecto encomendado:

CUADRO 9

Contrato	Importe del presupuesto en proyecto aprobado	Importe adjudicación	Importe ejecutado facturas
Redacción de proyectos y asistencia	—	197.730,00	197.730,00
Ejecución 1.ª fase	10.800.000,00	8.481.569,94	8.082.936,14
Suministro y montaje compuertas 1.ª fase	—	1.637.858,00	1.637.858,00
Dirección de obras	—	232.000,00	232.000,00
Total	—	10.549.157,94	10.150.524,14

A pesar de que el Ayuntamiento ya tenía redactado un proyecto por la totalidad de la obra, al decidirse su ejecución en dos fases se hizo necesaria la elaboración de sendos proyectos, además de uno nuevo conjunto, a efectos de la solicitud de las correspondientes autorizaciones, lo que también fue motivado por la supresión en el proyecto del cambio de ubicación y posterior mantenimiento de una central hidroeléctrica.

El proyecto de la primera fase fue aprobado por el Ayuntamiento con posterioridad a la adjudicación del contrato de obras por el que se iba a llevar a cabo, por lo que el Ayuntamiento no supervisó con carácter previo al establecimiento de la relación jurídica con terceros la adecuación del proyecto a lo establecido, tanto en la encomienda, como en el proyecto inicial que había sido aportado a la Expoagua Zaragoza 2008, S.A. e incumpliendo asimismo la cláusula segunda del Convenio de 7 de julio de 2005, que estableció la reserva de este acto a favor del Ayuntamiento.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 10 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 10

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Ejecución 1.ª fase	08/05/2006	29/11/2006	18/01/2008	27/05/2008

Por lo que se refiere a la recepción de las obras, en abril y mayo de 2008 se firmaron las actas correspondientes a la ejecución de la obra y al suministro y montaje de compuertas. En ambas se indicaba que la recepción de las obras se había producido en marzo y abril de 2007, pero no se entregaron al Ayuntamiento hasta finalizar las obras de la segunda fase. En ninguna de las actas se señalaron defectos que subsanar.

No obstante, la última certificación se expidió el 18 de enero de 2008 por un importe de 1.975.211,26 euros, lo que supuso el 24,44% del importe total ejecutado del contrato, lo que puso de manifiesto un retraso en la ejecución de las obras o al menos, en la certificación de las mismas.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación de la obra encomendada, el importe correspondiente a la primera fase ascendió a 10.150.524,14 euros, importe coincidente con la ejecución de los contratos que se han detallado en el cuadro 9.

En septiembre de 2009 se recibió de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. la última información sobre la ejecución de los contratos correspondientes a esta encomienda. No obstante, fue relativa a la obra de construcción del azud en su conjunto, sin distinguir en ella las facturas imputables a una u otra fase. El importe total facturado ascendió a 25.971.486 euros.

El Informe de Intervención sobre la facturación también se refirió a ambas fases, a pesar de que esta encomienda sólo era relativa a la primera.

Únicamente consta certificación del Área de Hacienda y Economía y Régimen Interior de 5 de diciembre de 2008 en la que se indicó que, de los 25.711.895,57 euros que habían sido facturados al Ayuntamiento por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. hasta esa fecha, 15.561.371,48 euros correspondían a la segunda fase y el resto, 10.150.524,10 euros, a la primera. Este escrito no se acompañó de un detalle de la imputación de las facturas a ambas fases.

En el marco de la encomienda de la primera fase de construcción del Azud, el Ayuntamiento realizó dos pagos, en abril y noviembre de 2007, por importes de 9.000.000 y 1.000.000 euros, respectivamente. El 23 de diciembre de 2008 hizo otro abono por 150.524,10 euros, alcanzándose el importe correspondiente a esta primera fase.

Por otra parte, la cadencia de los pagos realizados no se ajustó a lo que se había establecido en la encomienda, que señalaba que el primer pago se realizaría en 2006, una vez adjudicado el contrato para la redacción del proyecto y con el límite del importe de su adjudicación. El resto de la financiación correspondiente a la contratación de la obra se abonaría en las sucesivas anualidades programadas por el Ayuntamiento.

Sin embargo, en ninguno de los documentos contables de los tres abonos realizados se aludió a certificaciones recibidas por la sociedad encomendada que determinarían el momento en el que procedían los pagos.

Fase II del Azud.

En el Convenio de 13 de diciembre de 2007 se acordó cofinanciar entre las tres Administraciones la segunda fase de la construcción del Azud. El reparto se determinó respectivamente entre la AGE, la DGA y el Ayuntamiento en un 40%, 30% y 30%. El coste de la construcción de la segunda fase se estimó en

16.700.000 euros, fijándose esta cuantía como coste máximo a financiar, aunque no se acompañó de un estudio económico financiero que avalara la estimación.

Este Convenio estableció que la ejecución de esta segunda fase se realizaría mediante encomienda a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., ampliándose la ya realizada para la ejecución de la primera fase. Sin embargo, aunque efectivamente la obra se llevó a cabo a través de esta figura, no se firmó ninguna adenda con la sociedad estatal encomendada.

Respecto a la ejecución de la segunda fase, en el cuadro 11 se detallan los contratos, cuya facturación asumió el Ayuntamiento:

CUADRO 11

Contrato	Importe del presupuesto en proyecto aprobado	Importe adjudicación	Importe modificado	Importe ejecutado facturas
Redacción de proyectos y asistencia	—	297.280,24	(30.023,70)	177.400,11
Ejecución 2ª fase	14.204.295,00	12.715.922,00	—	10.914.505,31
Obras para el mantenimiento canal navegación	No consta	172.464,16	—	170.694,39
Suministros: compuertas 2ª fase y caudalímetro	—	1.328.597,00	114.362,48	1.456.584,01
Dirección de obras	—	312.533,00	—	340.903,80
Total	—	14.826.796,40	84.338,78	13.060.087,62

También en la segunda fase, el proyecto fue aprobado por el Ayuntamiento con posterioridad a la adjudicación del contrato de obras por el que el mismo se iba a llevar a cabo, incumpliendo de nuevo la estipulación segunda del Convenio genérico de encomienda de 7 de julio de 2005.

Además del contrato de obra para la ejecución de la segunda fase del Azud, la sociedad encomendada remitió al Ayuntamiento la facturación correspondiente a otros dos contratos de obra, relativos al mantenimiento del canal de navegación del río Ebro a su paso por Zaragoza, uno para medios terrestres y otro para medios marinos por importe de 170.694,39 euros.

Ambos fueron adjudicados por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el 1 de agosto de 2008, con la finalidad de concluir los trabajos de mantenimiento del canal para permitir su navegación. La duración de ambos contratos era hasta el 15 de septiembre, fecha de clausura de la Exposición, y se indicaba que los trabajos iniciales para posibilitar la navegación debían concluirse antes del 4 de agosto. En el expediente no consta ninguna certificación acreditativa del cumplimiento del contrato, ni consta el proyecto en el que se debían basar estas obras, necesario para todo contrato de obras según se establece en el art. 122 del TRLCAP.

No fue posible la navegación por el río Ebro durante la celebración de la Exposición hasta el 7 de agosto de 2008.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 12 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 12

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Ejecución 2ª fase	20/04/2007	03/01/2008	21/07/2008	27/05/2008

Por lo que se refiere a la recepción de las obras, el 27 de mayo de 2008, junto con el contrato de obras y de suministro de la primera fase, se firmaron también las actas correspondientes a la construcción de la segunda fase del Azud y al suministro y montaje de sus compuertas. En ninguna de las actas se incluyeron defectos pendientes de subsanación.

Respecto a la facturación y liquidación, además del importe de la ejecución de los contratos del cuadro 11, se pagaron facturas sin la correspondiente formalización de contrato por importe de 56.301,02 euros, entre los que se encontraban la retirada de boyas por importe de 20.867 euros y el pago de 14.967,98 euros por un estudio sobre la batimetría del canal del río.

También, se remitieron facturas correspondientes a un expediente de daños en relación con la ejecución del contrato de obras por importe de 2.704.573,22 euros.

En total, el importe facturado por la obra correspondiente a la segunda fase ascendió a 15.820.961,86 euros.

El importe total facturado ascendió a 25.971.486 euros, sobre ambas fases sin certificación de la liquidación de los contratos, Intervención emitió su informe de verificación de las facturas recibidas.

En este informe se estimaba que no correspondía el abono de los costes derivados del laudo arbitral promovido ante el Tribunal de Arbitraje constituido al efecto al que se sometieron la sociedad encomendada y el adjudicatario del contrato de obras de la segunda fase. Su importe alcanzó los 2.704.573,22 euros⁸. La justificación para no proceder a su abono era que en el contrato se había establecido que en caso de litigio sobre aplicación o interpretación del mismo, si no se llegaba a un acuerdo las partes se someterían a los juzgados y tribunales de Zaragoza.

Tampoco se consideró que el Ayuntamiento debiera asumir las facturas correspondientes a los contratos de mantenimiento del cauce del río, que alcanzaron un importe de 170.694 euros, por no entenderse dentro del objeto encomendado, puesto que estaban destinadas a posibilitar la navegación por el río Ebro.

Por otra parte, Intervención incluyó como costes correspondientes a la encomienda del Azud facturas relativas a la redacción del proyecto del Embarcadero en el Azud y a su ejecución. Estas facturas habían sido incluidas por la sociedad en la ejecución de la encomienda del Club Náutico y Embarcadero. El importe de las facturas objeto de discrepancia ascendió a 2.103.310 euros.

No obstante, tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe *Ámbito de actuación U9: Echegaray Pilar*, la aprobación de la liquidación correspondiente a la encomienda relativa a este ámbito ya había sido aprobada por la JGL habiéndose procedido al pago de la totalidad de las facturas, incluidas las reparadas por Intervención, por lo que las correspondientes al Embarcadero del Azud, ya habían sido abonadas a la sociedad encomendada.

No ha sido adecuada la reclasificación de estas facturas de la encomienda Club Náutico y Embarcadero (U9) a la correspondiente al Azud, puesto que la construcción del Embarcadero en el Azud, a pesar de la denominación de este último, estaba incluida en la adenda de encomienda conjunta del Club Náutico y Embarcadero y la liquidación de las encomiendas de gestión efectuadas debe realizarse de forma independiente y según se determine en el Convenio o adenda en el que se establece.

Respecto a la correspondencia entre los contratos y sus facturas con el objeto de la encomienda, teniendo en cuenta que éste era la construcción de un azud en el río Ebro que mantuviera estable la lámina de agua, además de los reparos formulados por Intervención, se estima que los contratos de obra de mantenimiento del canal para su navegación no correspondían al mandato efectuado (170.694 euros), y tampoco deberían haberse incluido las facturas correspondientes a la retirada de boyas del canal (la colocación de las mismas fue parte del objeto del contrato de mantenimiento del canal) ni la adquisición de un pedestal de piedra. El importe de estas dos facturas ascendió a 23.767 euros.

Por lo tanto, la liquidación conjunta de las dos fases ascendería a 537.440,54 euros a favor del Ayuntamiento, resultante de la facturación total recibida (25.971.486 euros) y las provisiones de fondos efectuadas (26.508.926,44 euros).

No obstante, la consideración, tanto de los reparos de Intervención, como de los gastos facturados ajenos al objeto de la encomienda, supondría asumir como gasto ejecutado 23.072.451,78 euros en lugar de la cifra facturada al Ayuntamiento de 25.971.486 euros.

El Ayuntamiento recibió la financiación comprometida por los otros dos agentes financiadores, AGE y DGA, que ascendió respectivamente a 6.680.000 y 4.668.402,44 euros. El importe transferido por la Comunidad Autónoma fue inferior en 341.597,56 euros a la previsión contenida en el Convenio.

⁸ Intereses abonados al adjudicatario 49.384,21 euros, devoluciones de retención de plazos 847.409,96 euros, pago del laudo 1.696.084,19 euros y costes de arbitraje por 111.695 euros.

Los pagos efectuados por el Ayuntamiento a la sociedad ascendieron a 26.508.926,44 euros, de los que, según los documentos contables de reconocimiento de las obligaciones, correspondieron a la segunda fase del Azud provisiones de fondos por importe de 16.358.402 euros.

El 12 de abril de 2010 se firmó por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas, que se analiza en el epígrafe 3.5.1. y que incluye el importe correspondiente a la liquidación del proyecto de construcción del Azud en el río Ebro por importe de 537.440,54 euros a favor del Ayuntamiento. De acuerdo con los porcentajes de financiación establecidos en el Convenio, de este importe le correspondería a la AGE 351.615,26 euros, al Ayuntamiento 263.711,44 euros y la DGA debería abonar 77.886,12 euros puesto que no realizó la totalidad de la aportación fijada en el citado Convenio.

El Ayuntamiento asumió en este Acuerdo como mayor coste del proyecto, los gastos derivados de incidencias en la ejecución de los contratos por importe de 2.704.573,22 euros, que no deberían haberse incluido como gastos de ejecución de la encomienda.

Embarcadero del Azud.

Aunque la realización de esta obra no fue asumida por el Ayuntamiento en ninguno de los Convenios interadministrativos firmados, su ejecución se incluyó en la adenda de 27 de julio de 2007 al Convenio genérico de encomienda suscrito con la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el 7 de julio de 2005.

En esta adenda también se encomendó la adecuación de la orilla y construcción del Club Náutico que se tenía que llevar a cabo en el ámbito de actuación U9, que ya ha sido objeto de análisis en el epígrafe correspondiente.

El coste estimado de la construcción del embarcadero ascendió a 3.300.000 euros. En la adenda no se recogió ninguna especificación técnica de la obra a llevar a cabo ni se aludió al proyecto concreto en el que se tenía que basar, a pesar de que dicho proyecto fue aprobado por el Ayuntamiento el mismo día de la firma de la adenda.

Por lo que se refiere a la ejecución del proyecto, se adjudicaron los siguientes contratos, cuya facturación asumió el Ayuntamiento:

CUADRO 13

Contrato	Importe del presupuesto en proyecto aprobado	Importe adjudicación	Importe modificado	Importe ejecutado facturas
Redacción de proyecto	—	(1) 18.560,00	(2) 30.000,00	48.560,00
Construcción Embarcadero Azud	2.477.789,20	2.279.820,91	(48.955,94)	2.048.187,88
Dirección de obras (3)	—	—	—	—
Total	—	2.298.380,91	(18.955,94)	2.096.747,88

(1) Contrato complementario al adjudicado para la redacción del proyecto del frente fluvial del recinto Expo asumido por la sociedad Expoagua.

(2) Modificación del contrato para la redacción del proyecto de la segunda fase del Azud para la redacción del proyecto de urbanización del ámbito del Embarcadero.

(3) En la documentación correspondiente aportada al Ayuntamiento no se detallaban las facturas correspondientes a la dirección de la obra a realizar en el ámbito U9 o en el ámbito U15, por lo que se ha optado por imputar la totalidad de las facturas al ámbito U9. Los datos del contrato se contienen por tanto en el cuadro 5.

El proyecto de urbanización necesario para la ejecución de la obra del Embarcadero del Azud fue aprobado por el Ayuntamiento posteriormente a que la sociedad encomendada hubiera adjudicado el contrato de la obra, el 9 de julio de 2007.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 14 se incluyen los datos relativos a su cumplimiento:

CUADRO 14

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Construcción Embarcadero Azud	09/07/2007	16/11/2007	30/06/2008	29/12/2008

La obra se ejecutó con un retraso de ocho meses respecto del plazo previsto.

En total, el importe ejecutado correspondiente a la construcción del Embarcadero en el ámbito U15, ascendió a 2.179.166,90 euros, cifra que se compone de los 2.096.747,88 euros consignados en el cuadro 13 y 82.419,02 euros de gastos realizados sin contrato formalizado, entre los que se encuentran 75.064,26 euros correspondientes al suministro eléctrico.

La liquidación de esta encomienda se realizó de forma conjunta para los dos proyectos, por lo que la exposición de los resultados relativos al ámbito U9 incluye también la liquidación correspondiente al Embarcadero del Azud.

3.3.2 Mejoras en las riberas urbanas de los ríos Gállego y Huerva

En estos dos afluentes del río Ebro se plantearon actuaciones de regeneración ambiental. En el río Gállego el objetivo previsto fue recuperar 16 kilómetros de riberas, desde la desembocadura en el Ebro hasta el barrio rural de Peñaflo, y en el río Huerva lo que se planteó fundamentalmente fue la limpieza del cauce y el acondicionamiento de orillas, rampas y caminos.

Esta información, relativa a la justificación y necesidad de llevar a cabo los proyectos, está contenida en el Plan de Acompañamiento que como se ha señalado, es un documento divulgativo sin validez jurídica. En cambio no se encuentra recogida en el Convenio interadministrativo en el que se determinó su realización.

El proyecto se dividió en cuatro ámbitos de actuación, todos ellos asumidos por el MMA a realizar a través de la CHE.

Estas cuatro unidades fueron finalizadas, según la información aportada por el Consorcio, si bien una de ellas, la unidad U16: Tramo B Peñaflo Autopistas A2, se terminó después de clausurada la Exposición.

El Ayuntamiento asumió la obligación de adecuar el tramo del río Huerva entre Gran Vía y Paseo Constitución y la limpieza de los ríos en zona urbana.

No se ha informado a este Tribunal de contratos ni encomiendas para llevar a cabo estas actuaciones.

3.3.3 Mejora medioambiental en el Canal Imperial de Aragón, tramos urbanos y periurbanos

El Canal Imperial de Aragón fue una importante obra de ingeniería hidráulica proyectada en el S. XVIII como canal de riego y de navegación. Su recorrido, prácticamente paralelo a la ribera del Ebro, se sitúa entre Fontellas (Navarra) y Zaragoza.

El proyecto de acondicionamiento de sus riberas, recogido en el Convenio, responde al objetivo general de conciliar los aspectos funcionales a realizar en una obra pública de valor y trascendencia histórica con el cuidado medioambiental.

El proyecto se dividió en diez ámbitos de actuación, situados en ambas márgenes del Canal, a lo largo de aproximadamente 19 kilómetros, que se enumeran en el Anexo I, indicando el agente que asumía la ejecución de cada una de las diez actuaciones que se distribuyeron entre el MMA, que asumió ocho actuaciones y el Ayuntamiento, que se comprometió a la realización de las dos restantes. Además, el Anexo I incluye información sobre el gasto ejecutado de los proyectos y la situación de su ejecución.

Al Ayuntamiento le correspondió la ejecución de las unidades U24 y U28. Ambas fueron llevadas a cabo mediante contratación realizada directamente por el Ayuntamiento.

Se ha analizado la necesidad y la justificación de llevarlos a cabo, el coste que ha supuesto su ejecución en comparación con las previsiones y con los presupuestos incluidos en los proyectos de obra, la tramitación administrativa de los expedientes que han sido formados para su ejecución, así como el resultado final de la obra realizada y el cumplimiento de los objetivos previstos.

A diferencia de lo que ocurría con el proyecto de mejoras del río Ebro, cuyo objetivo genérico estaba recogido en el Convenio de riberas de 3 de octubre de 2005, la motivación del proyecto de mejora medioambiental en las riberas del Canal únicamente se incluyó en el Plan de Acompañamiento.

No consta en los expedientes de contratación informe específico en el que se justificara la necesidad pública de su realización que, con independencia de las mejoras que las intervenciones han supuesto en ambos espacios públicos, hubiera permitido valorar la correlación entre la necesidad pública a satisfacer y los resultados obtenidos.

La ejecución de los proyectos correspondientes a estas dos actuaciones no supuso en ningún caso intervención en las riberas del Canal. La unidad U24 se situó en el Parque de Primo de Rivera, en la margen derecha del río Huerva, por lo que hubiera sido más adecuado considerarlo como ámbito de actuación dentro del proyecto de restauración de riberas de los ríos Gállego y Huerva.

Por otra parte, en la unidad U28: Parque Calaverde, que se sitúa en el Barrio de la Paz, muy próximo a un tramo periurbano del Canal a su paso por la ciudad de Zaragoza, se suprimió la adecuación de la ribera del proyecto inicialmente redactado. Esta actuación finalmente no se llevó a cabo.

Respecto a las actuaciones cuya ejecución asumió el MMA en el Convenio, excepto la U25: Margen izquierda del Canal en la zona sureste del Barrio de San José, el resto fueron finalizadas con anterioridad a la inauguración de la Exposición.

En el Convenio se había determinado que tanto la unidad U11 como la U25, por un importe conjunto de 23.000.000 euros, serían objeto, en su caso, de una adenda que fijara su plazo de realización por el MMA a partir del momento de disposición de los terrenos.

No se firmó adenda relativa a la unidad U25 ni se llegó a ejecutar por tanto la actuación prevista, consistente, según el Plan de Acompañamiento, en alejar la calzada del cauce del Canal y ganar así una gran superficie como zona verde.

Ámbito de actuación U24: Tramo afección Ronda Hispanidad y ampliación del Parque Primo de Rivera

Las obras proyectadas consistían en la recuperación de espacios para zona verde pública y la ejecución de una nueva nave-almacén.

Los terrenos donde se desarrollaron las obras tienen la clasificación de Sistemas Generales, algunos urbanizables y otros urbanos. En todo caso se trató de terrenos municipales sobre los que no hubo que realizar actuaciones específicas.

El proyecto se redactó por el Servicio de Parques y Jardines con un presupuesto de licitación de 1.199.999 euros y un plazo de ejecución de 26 meses.

Se aprobó definitivamente por la JGL el 9 de febrero de 2005, aunque posteriormente y previo informe del mencionado servicio se redujo el plazo a 16 meses. El 28 de septiembre de 2005 se adjudicó el concurso por importe de 1.032.639 euros con un plazo de ejecución de 12 meses.

El acta de comprobación del replanteo se emitió el 15 de noviembre de 2005, siendo por tanto la fecha teórica de finalización de las obras, noviembre de 2006.

En la tramitación del expediente de contratación se han producido las siguientes deficiencias e irregularidades:

— Ni en el acta de replanteo ni en la comprobación del mismo se recogió ninguna observación. Sin embargo, parte de los cambios en el proyecto que dieron lugar a la modificación del contrato fueron debidos a las características del terreno, tales como desniveles en el mismo y la existencia de taludes que imposibilitaban la realización del proyecto inicialmente redactado.

— En diciembre de 2006, una vez que ya se había realizado obra por importe de 1.380.381 euros, lo que había supuesto un incremento respecto del importe de adjudicación del 34%, se aprobó la correspondiente modificación del contrato por un importe muy similar (1.380.935,77 euros) al de la obra ya ejecutada sin tramitación administrativa.

— El contrato modificado no fijó el plazo para la terminación de las obras.

Por otra parte, en la ejecución del contrato se produjeron las siguientes deficiencias e irregularidades:

— El plazo de ejecución teórico finalizaba el 15 de noviembre de 2006, si bien la ejecución se extendió hasta el 31 de mayo de 2007, fecha en la que se presentó la última certificación de obra.

— La firma del acta de recepción se demoró hasta el 26 de septiembre de 2007, y en la misma se señaló como importe de adjudicación la cuantía inicial, sin tener en cuenta la modificación aprobada.

El importe total ejecutado ascendió a 1.413.740,59 euros, lo que supuso un incremento del 2,37% respecto del precio de adjudicación.

En septiembre de 2009 finalizó el plazo de garantía de dos años señalado en el pliego de cláusulas administrativas, habiéndose emitido el informe sobre el estado de las obras y procedido a la devolución de la garantía, tal y como establece el artículo 147.3. del TRLCAP.

Ámbito de actuación U28: Parque Calaverde

El proyecto de urbanización consistía en la remodelación del entorno de la Ronda de Hispanidad junto al acceso desde el Tercer Cinturón al Barrio de la Paz, mediante la construcción de un parque con distintas zonas de recreo.

La JGL aprobó el proyecto inicial el 9 de julio de 2004, con un plazo de ejecución de 12 meses y sometido a dos condicionantes:

— La exclusión del presupuesto de la partida de obras correspondiente a la adecuación del Canal Imperial que se decidió no realizar.

— El levantamiento, previo a la ejecución de la obra, de la línea aérea eléctrica existente y su reconversión en subterránea, que se acordó que se tramitaría mediante un proyecto complementario.

En las actuaciones preparatorias y en la adjudicación del contrato se produjeron las siguientes deficiencias:

— Se acordó la tramitación del expediente por el procedimiento de urgencia, justificándolo en la necesidad de disponer de los fondos FEDER para su financiación, lo cual resultaba inconsistente con el procedimiento de asignación de estos fondos a los diferentes proyectos. Además, el contrato se adjudicó el 5 de abril de 2005 y el inicio de las obras se produjo en el mes de octubre, incumpliendo por tanto el plazo de dos meses que el artículo 71 del TRLCAP establece como límite entre ambos actos en los contratos tramitados de urgencia.

— Ni el acuerdo de aprobación del proyecto inicial ni el anuncio de publicación en el BOP señalaron el presupuesto de ejecución del proyecto.

— La empresa redactora del proyecto no procedió a ajustar el presupuesto descontando la partida de obras correspondiente a la adecuación del Canal Imperial, por lo que se determinó el importe de licitación por los propios servicios técnicos del Ayuntamiento descontando el importe de la partida que no se iba a llevar a cabo e incluyendo el coste del soterramiento de la línea eléctrica. El importe total se cifró en 1.702.462 euros. El proyecto se aprobó el 24 de septiembre de 2004 con este importe y un plazo de ejecución de doce meses.

— No obstante el tipo de licitación (1.797.688 euros) difirió de la cuantía por la que se había aprobado el proyecto de ejecución que se pretendía llevar a cabo, ya que era el importe del proyecto inicial aprobado el 9 de julio de 2004.

— Entre los criterios del concurso para la adjudicación del contrato se estableció que los licitadores debían incluir una memoria técnica ofertando el modo en el que podían cumplir los condicionantes fijados en la aprobación inicial del proyecto, tanto la exclusión del acondicionamiento del Canal Imperial como la tramitación y ejecución del proyecto de soterramiento de la línea de alta tensión. Esta exigencia supuso un incumplimiento del Acuerdo de la JGL por el que se aprobó inicialmente el proyecto, puesto que

condicionaba su aprobación definitiva a la inclusión en el mismo de estas dos circunstancias por la empresa redactora del proyecto.

El contrato se adjudicó el 5 de abril de 2005 por importe de 1.525.510 euros y un plazo de ejecución de 10 meses.

El acta de comprobación de replanteo se firmó el 1 de julio de 2005, por lo que la fecha de finalización de las obras resultaba el 1 de mayo de 2006.

En la ejecución y liquidación del contrato se han detectado las siguientes irregularidades:

— Entre la emisión de la tercera y cuarta certificación transcurrieron casi seis meses, sin que constara en el expediente justificación ni se hubiera emitido acta de suspensión de las obras.

— La última certificación, por un importe acumulado de 1.673.586 euros, se emitió en diciembre de 2006, lo que supuso un retraso en la ejecución de la obra de 7 meses.

— En junio de 2007 se produjo la ocupación de este espacio público sin que mediara acta de recepción ni tampoco de ocupación, según determina el artículo 147 del TRLCAP.

— Posteriormente a la apertura al público del parque, en octubre de 2007, el arquitecto jefe del Servicio de Parques y Jardines emitió informe poniendo de manifiesto deficiencias en la ejecución de las obras, sin que constara en el expediente la exigencia de responsabilidades.

— Transcurridos 17 meses desde la fecha de presentación de la última certificación, el 9 de mayo de 2008 se firmó al acta de recepción de las obras, donde se indicaba la subsanación de las deficiencias señaladas en el punto anterior.

— En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, aún no había finalizado el plazo de garantía de dos años señalado en el pliego de cláusulas administrativas, cuya fecha de finalización es mayo de 2010.

En ambos casos, U24 y U28, se trató de actuaciones iniciadas por el Ayuntamiento con anterioridad a la suscripción de los Convenios interadministrativos en los que asumió la ejecución de los proyectos en el marco de la celebración de la Exposición Internacional. Los correspondientes contratos de obras fueron adjudicados por el Ayuntamiento con anterioridad a la firma de estos Convenios.

Con el ámbito de actuación U24, una vez ejecutadas las obras, se ha conseguido que el parque finalice en la ribera del río Huerva, integrando éste en el parque urbano. El proyecto inicial también contemplaba una vía peatonal circular que iba a permitir el paseo a lo largo de un mayor tramo de la ribera del río, si bien esta parte del proyecto no se llevó a cabo por la existencia de un talud de gran altura que presentaba el terreno en una zona del recorrido, lo que evidenció errores en el proyecto y en el replanteo.

Situación similar se produjo respecto a la unidad U28 en la que, aunque el proyecto inicial contemplaba mayores zonas verdes, no se llevó a cabo como se había previsto a causa de las características del terreno, situado en una antigua escombrera. Actualmente se está volviendo a actuar en esta zona verde a través del Fondo de Inversión Local.

Por último, a modo de resumen, el coste total de las actuaciones de recuperación de riberas ejecutadas por el Ayuntamiento de Zaragoza con motivo de la Exposición Internacional ascendió a 70.810.648,20 euros.

Este importe incluye la cuantía facturada por la ejecución de las obras del ámbito U11, que ascendió a 18.393.141,86 euros. La ejecución de estas obras fue asumida en el Convenio por el MMA, si bien, en adenda posterior, se estableció que fuera el Ayuntamiento quien ejecutara las actuaciones con la financiación del Ministerio. No resulta posible comparar este importe con la estimación de coste incluida en el Convenio, puesto que se presupuestaron de forma conjunta las actuaciones en esta unidad y las que se pretendían llevar a cabo y no se ejecutaron en la unidad U25 por importe conjunto de 23.000.000 euros.

Respecto del resto del importe, 52.417.506,34 euros, resultó superior en 21.417.506,34 a la cifra prevista en el Convenio para el conjunto de estas actuaciones, 31.000.000 euros. De este exceso, el Ayuntamiento asumió 10.069.099,90 euros y el resto, 11.348.402,44 euros, se financió por la AGE y la DGA como consecuencia de la firma del Convenio de 13 de diciembre de 2007, aunque como se expone en los apartados del Informe en los que se analizan estas actuaciones, los excesos de coste no se distribuyeron entre las diferentes entidades.

Todas las actuaciones que se habían previsto se llevaron a cabo, excepto las que se debían realizar en el ámbito de actuación U25 cuya ejecución le correspondía al MMA, y la adecuación del río Huerva en el tramo entre Gran Vía y Paseo Constitución.

El resto de las obras fueron realizadas y finalizadas con anterioridad a la inauguración de la Exposición, excepto las que se debían realizar en el ámbito U9: Echegaray-Pilar y en el ámbito U16: Peñaflores Autopista A2 que finalizaron respectivamente en diciembre y septiembre de 2008.

Por lo que se refiere a las obras cuya ejecución asumió el Ayuntamiento, en todas ellas se produjeron retrasos, según se ha detallado en la exposición de los resultados de su fiscalización. El más significativo fue el sufrido por las obras del Azud, cuya primera fase estaba prevista que se finalizara en noviembre de 2006 y la última certificación se emitió catorce meses después.

Además, ha sido generalizada la emisión de certificaciones con fechas posteriores a la que constaba como fecha certificada de finalización de obras.

También se han producido retrasos en la emisión de las actas de recepción de las obras, emitiéndose algunas de ellas con posterioridad a la puesta a disposición del uso público de las obras.

Actualmente, la zona donde se llevaron a cabo estas actuaciones es un amplio espacio de riberas recuperado y puesto a disposición del uso público, que cuenta con las infraestructuras que se recogían en los diferentes proyectos de urbanización, con excepción del ámbito U11 que, como se ha indicado, continúa en obras, y de las obras realizadas en los ámbitos U24 y U28, cuyas obras no se adaptaron en su totalidad a los proyectos previstos.

La recuperación ha sido mayor en la margen izquierda del río Ebro, coincidente con la ribera del río donde se situó el recinto de la Exposición Internacional.

3.3.4 Parque Metropolitano del Agua

Las tres Administraciones firmantes asumieron en el Convenio de forma conjunta la adecuación de los terrenos del Meandro de Ranillas fuera del recinto de la Exposición Internacional.

El Meandro de Ranillas tiene una extensión aproximada de 1.362.000 m² y se delimita por el río Ebro y la Avenida de Ranillas, según se ha expuesto en el epígrafe relativo a la planificación de actuaciones, a través de las modificaciones números 16 y 32 del PGOU, se concretaron dos espacios: la unidad de actuación G.93.1, que fue prácticamente coincidente con el recinto donde tuvo lugar la Exposición Internacional y el Sistema General zona verde Parque Metropolitano del Agua, con una extensión aproximada de 1.250.000 m².

En el Convenio se estableció que la adecuación de los terrenos y la construcción del Parque se llevarían a cabo por el Ayuntamiento de Zaragoza mediante encomienda de gestión a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. con la financiación de las tres Administraciones.

En el Anexo II del Convenio se relacionaron los proyectos que se ubicarían en el Parque Metropolitano del Agua (PMA) y la estimación del coste para cada uno de ellos, que se vería incrementado en la modificación del Convenio de 13 de diciembre de 2007:

CUADRO 15

Actuaciones	Coste estimado
Espacios de ribera	3.716.000,00
Zona urbana de contacto con Actur	—
Bosque habitado	5.642.500,00
Corazón del Meandro	15.548.680,00
Sistema del agua	21.577.300,00
Edificaciones	2.460.000,00
Centro de interpretación «Torre de Bergua»	315.000,00
Otros costes (1)	3.518.534,29
Incremento de coste en convenio de 13-12-2007	23.506.468,00
Total	76.284.482,29

(1) Control de calidad, seguridad y salud y honorarios del proyecto y dirección.

El presupuesto se estimó en el Convenio para la totalidad de la actuación en 52.778.014,29 euros. De los cuales, el Ayuntamiento aportaría 10.000.000 euros, que debía obtener de la venta de terrenos para instalaciones hoteleras y el resto, se financiaría por las tres Administraciones en la siguiente proporción: 70% por la AGE, 15% por la Comunidad Autónoma y el 15% restante por el Ayuntamiento.

El Convenio fue modificado por el de 13 de diciembre de 2007 que, en relación con el Parque Metropolitano del Agua, incrementó el coste estimado a 76.284.482,29 euros, con una distribución entre las tres Administraciones según los mismos porcentajes.

La encomienda se realizó el 7 de julio de 2005 en los términos y con la reserva de actos jurídicos que se ha expuesto en el epígrafe 3.2.1. del presente Informe.

La fecha del Convenio interadministrativo en el que se acordó por las tres Administraciones ejecutar este proyecto y gestionarlo a través de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. fue posterior al propio Convenio por el que se encomendó.

Del conjunto de actuaciones y obras a ejecutar en el PMA, la mayoría se realizó a través de adjudicaciones de contratos de consultoría para la redacción de proyectos de urbanización y de edificación de contratos de suministro y de contratos de obra. Sin embargo, algunas actuaciones de Sistemas del agua y Edificaciones, fueron llevadas a cabo mediante contratos de concesión de obra y explotación de servicio público adjudicados por la sociedad en el marco de esta misma encomienda.

Contratos de construcción de obra pública

En el cuadro 16 se exponen los datos correspondientes a los contratos de obras y suministros y consultoría de esta encomienda. Con objeto de simplificar su presentación, se han agrupado los contratos cuya ejecución se ubica en una misma zona del PMA, sin perjuicio de que en el Anexo II del presente Informe se ha incluido el detalle de la contratación.

CUADRO 16

Contrato	Presupuesto proyecto	Presupuesto proyecto modificado	Importe adjudicación	Importe de la modificación	Ejecución
Redacción de proyectos	—	—	2.335.236,00	670.351,56	2.632.703,98
Contratos de obras en «Espacios de Ribera»	6.829.406,91	6.432.447,88	6.859.185,13	446.243,42	6.869.484,79
Contratos de obras en «Bosque habitado»	No aportado	15.668.399,41	12.385.591,95	5.903.049,72	8.050.600,03
Contratos de obras en «Corazón del Meandro»	24.634.034,20	27.362.885,87	20.103.465,08	7.587.161,47	25.447.627,93
Contratos de suministros en «Corazón del Meandro»	—	—	1.231.494,26	—	1.272.902,26
Contratos de obras en «Sistema del agua»	26.700.385,78	24.794.250,28	20.128.025,87	5.370.633,38	26.015.726,18
Contratos de obras en «Edificaciones»	4.849.974,10	5.022.393,56	4.602.140,42	1.065.842,83	5.043.126,20
Contratos de suministros en «Edificaciones»	—	—	170.825,39	—	170.793,71
Otros contratos de obras	4.353.493,39	6.629.838,94	8.766.705,57	2.921.350,88	7.074.456,72
Otros contratos de suministros	—	—	927.327,97	—	927.332,52
Dirección de obra	—	—	2.140.259,00	993.110,22	2.533.156,58
Total	—	—	79.650.256,64	24.957.743,48	86.037.910,90

Para la redacción del proyecto de la urbanización y construcción del Parque Metropolitano del Agua, que fue el proyecto de mayores dimensiones y mayor coste de los previstos para la Exposición Internacional, con un presupuesto en Convenio de 76.284.482,29 euros, se adjudicó por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. un contrato de consultoría y asistencia.

Se previó que el proyecto del Parque se dividiera en «separatas» que permitieran adaptar el calendario de desarrollo del proyecto a las necesidades de licitación y ejecución de la obra: Separata 1 «Movimiento de tierras, canales y balsas», Separata 2: «Soto», Separata 3: «Canal de Depósito y Acueducto», Separata 4: «Urbanización Sur: Ranillas, Bosque Habitado, Aparcamiento y Plaza del Agua», Separata 6: «Vegetación» y Separata 7: «Mobiliario Urbano».

Además, en el contrato se incluyó la redacción de los proyectos correspondientes a los Edificios Técnicos del interior del Parque y que alojan las infraestructuras principales: Edificio de la Subestación Transformadora, Edificio Técnico DHC y Edificio de Cabecera del Canal.

De este contrato inicial se realizaron cuatro modificaciones con objeto de ir incluyendo en el proyecto la solución a nuevas necesidades que iban surgiendo: la captación de agua del río Ebro para uso lúdico y su integración con el sistema centralizado de climatización y la construcción de los pabellones interiores del Parque: Edificio de Ceremonias, Pabellón de Baños y Pabellón del Embarcadero.

Además de este contrato de consultoría se adjudicó otro para la redacción del proyecto de las instalaciones del Canal de Aguas Bravas del Parque. La ejecución de esta obra fue financiada por el Ayuntamiento y posteriormente se adjudicó un contrato para su explotación.

Para la ejecución de los proyectos de urbanización y edificación resultantes de los dos contratos anteriores se adjudicaron catorce contratos de obra, cuyos datos agregados constan en el cuadro 16 y su detalle en el Anexo II.

En diez de estos contratos, la fecha de aprobación del proyecto por el órgano competente del Ayuntamiento fue posterior a la fecha de adjudicación del contrato de obra para su ejecución. El contrato de obras en márgenes y riberas urbanas no se ha facilitado a este Tribunal.

Todos los contratos de obras sufrieron modificaciones y en ningún caso los proyectos en los que se basaron dichas modificaciones fueron aprobados previamente por el Ayuntamiento, sino que tuvo conocimiento de los mismos después de la ejecución de las obras.

Esta falta de seguimiento y de control en la ejecución del objeto de la encomienda, además de suponer un incumplimiento de la estipulación segunda del Convenio de encomienda, implicó que se ejecutaran obras que diferían técnicamente de los proyectos aprobados por el Ayuntamiento.

Estas modificaciones incrementaron el importe de las adjudicaciones iniciales de los contratos de obras de 75.845.114,02 euros a 96.139.395,72 euros, sin que mediara aprobación del Ayuntamiento como ente responsable de la ejecución del proyecto.

Respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras, en el cuadro 17 se exponen las fechas previstas y las reales de finalización:

CUADRO 17

Contrato	Fecha adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Contratos de obras en «Espacios de Ribera»:				
Obras en márgenes y riberas urbanas del río Ebro Meandro de Ranillas. Tramo puente de la autopista - Almozara»	02/12/2005	24/07/2006	30/01/2007	24/07/2009
Separata 2 «Soto de Ribera»	13/01/2006	07/06/2006	30/04/2008	03/03/2009
«Obras de emergencia. Soto de Ribera»:	11/06/2007	28/08/2007	31/08/2007	No aportado
Contratos de obras en «Bosque habitado»:				
Separata 5 «Urbanización Norte»	04/12/2006	27/09/2007	15/09/2008	24/07/2009

Contrato	Fecha adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Pavimentación para tráfico rodado en zona norte	03/03/2008	12/05/2008	31/07/2008	24/07/2009
Contratos de obras en «Corazón del Meandro»:				
Separata 6.1 «Vegetación. Lote 1»	15/12/2006	30/06/2009	29/06/2009	03/03/2009
Separata 4 «Urbanización Sur»	25/01/2007	09/02/2008	24/03/2009	24/07/2009
Contratos de obras en «Sistema del agua»:				
Separata 3.1: Canal de Depósito	04/12/2006	04/07/2007	31/03/2009	24/07/2009
Separata 3.2: Acueducto y edificio comercial	20/11/2006	21/09/2007	18/09/2008	24/07/2009
Separata 1: Movimiento de tierras, canales y balsas	08/05/2006	10/02/2007	10/03/2009	24/07/2009
Obras de Emergencia por crecida de río Ebro del 4 de abril de 2007	11/06/2007	09/08/2007	30/04/2008	No aportado
Canal de Aguas Bravas del PMA	17/07/2006	21/06/2007	31/08/2009	24/07/2009
Contratos de obras en «Edificaciones»:				
Pabellón baños, Edificio Ceremonias y Pabellón Embarcadero	03/08/2007	02/08/2008	30/09/2008	No aportado
Otros contratos de obras:				
Edificio de Cabecera del Canal	10/11/2006	17/07/2007	30/09/2008	No aportado
Captación de agua en el río Ebro	12/06/2006	09/07/2007	29/02/2008	24/07/2009
Instalación de equipos de bombeo	03/03/2008	09/07/2008	05/12/2008	03/03/2009

De los 17 contratos de obras adjudicados para la construcción del PMA, se ha obtenido información de los plazos de ejecución de catorce de ellos, habiéndose producido retrasos en once, cinco de los cuales con demora superior al año.

Además, en los contratos «Soto de ribera» y «Vegetación. Lote 1» se expidieron las certificaciones de final de obra en agosto de 2007 y junio de 2008 respectivamente, y certificaciones de obra con fecha posterior.

La JGL aprobó las actas de recepción correspondientes a los contratos adjudicados en dos actos, el 3 de marzo y el 24 de julio de 2009.

Excepto el «Edificio de Ceremonias», el resto de las obras e instalaciones entró en funcionamiento durante la celebración de la Exposición, lo que implicó su puesta a disposición del uso público sin la firma del acta de recepción, necesaria para que la Administración pudiera ejercer sus derechos dominicales y además determinante del momento de inicio del plazo de garantía, según se establece en el artículo 147 del TRLCAP y en el 218 de la LCSP. Tampoco constaba en los expedientes la firma de las actas de ocupación.

Además, en los contratos «Vegetación. Lote 1», «Vegetación. Lote 2» y «Canal Aguas Bravas» se emitieron certificaciones de obra con posterioridad a las actas de recepción.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación de la obra encomendada, el importe total facturado ascendió a 90.149.261,08 euros.

Esta cuantía es la correspondiente a la ejecución de los contratos incluidos en el cuadro 16 y además, incluye 205.913,28 euros de facturas abonadas por la sociedad encomendada sin formalización de contrato, de los que el mayor importe correspondió a los ascensores del Edificio Cabecera por 56.782 euros.

Además, el Ayuntamiento asumió 2.561.129,20 euros de gastos derivados de un laudo arbitral, 1.296.656,90 euros correspondientes a tres expedientes de daños y 47.650,80 euros correspondientes a acuerdos con la Comunidad de Regantes del Rabal para el suministro del agua en los ejercicios 2006 a 2009.

No consta informe de Intervención sobre la facturación recibida.

Se ha comprobado si los contratos y facturas respondían en su totalidad al objeto de la encomienda y a los proyectos, en este sentido se considera que no deberían haberse incluido los gastos derivados del laudo arbitral y de los expedientes de daños.

Por otra parte, el Centro de Interpretación Torre Bergua, cuyo coste estimado en el Convenio ascendió a 315.000 euros, no fue construido, sin que conste justificación al respecto.

El Ayuntamiento había recibido de las otras dos Administraciones cofinanciadoras del proyecto, AGE y DGA, los importes establecidos en el Convenio que ascendieron respectivamente a 39.402.587,20 y 13.440.948,40 euros.

Por su parte, el Ayuntamiento realizó a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. provisiones de fondos por la totalidad del coste estimado, es decir 76.284.484 euros y además por otros 27.694 euros motivados por un error contenido en el Anexo II del Convenio al cuantificar las aportaciones que debía realizar cada Administración, cuantía que deberá ser compensada al realizar la liquidación de esta encomienda.

Por lo tanto, la diferencia entre la facturación derivada de la ejecución de la encomienda y las provisiones de fondos fue de 13.864.778,79 euros.

El 12 de abril de 2010 se firmó por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas, que se analiza en el epígrafe 3.5.1. y que incluyó la encomienda de gestión de urbanización y construcción del PMA.

La liquidación resultante de esta encomienda ascendió a 13.837.083,08 euros a favor de la sociedad encomendada. Este importe corresponde a la diferencia entre las provisiones efectuadas y la totalidad del gasto ejecutado, asumiendo el Ayuntamiento como mayor coste del proyecto, los gastos derivados de laudos arbitrales y de otras incidencias en la ejecución de los contratos por importe de 3.857.786,10 euros que no deberían haberse incluido como gastos de ejecución de la encomienda.

Además, se produjo un exceso de coste respecto al estimado en Convenio de 13.864.778,790 euros, que fue asumido en su totalidad por el Ayuntamiento, sin que se distribuyera entre las tres administraciones cofinanciadoras del proyecto. De esta forma, el Ayuntamiento que inicialmente había asumido el 26% del coste total estimado, financió el 41% del coste ejecutado, es decir 11.785.061,91 euros de exceso.

Contratos de concesión de obra pública y explotación del servicio público

En el cuadro 18 se detallan los proyectos objeto de contratos de concesión de obra pública y explotación del servicio ubicados en el PMA:

CUADRO 18

Actuación encomendada	Fecha adjudicación	Plazo de concesión	Canon anual
Minigolf de hierba	06/10/2006	40 años	(2) 200.000
Centro lúdico termal	06/10/2006	40 años	—
Canal de aguas bravas (1)	05/07/2007	30 años	70.000
Edificio Plaza del Acueducto (1)	28/02/2007	30 años	120.050
Pabellón del Acueducto	26/03/2007	30 años	3.025
Teatro infantil (1)	27/06/2007	30 años	21.000
Centro deportivo Playa Expo (1)	13/09/2007	30 años	10.100
Edificio de ocio infantil (1)	22/10/2007	30 años	35.000
Pabellón de celebraciones (1)	23/08/2007	40 años	45.000

(1) Sólo se encomendó la explotación del servicio y el Ayuntamiento asumió la ejecución de la obra.

(2) Canon conjunto para el campo de golf y el Centro lúdico termal.

El Ayuntamiento encomendó la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para las contrataciones y concesiones de estos proyectos a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Los tres primeros proyectos, Minigolf de hierba, Centro Lúdico Termal y Canal de aguas bravas, se mencionaron expresamente en el Convenio de encomienda de 7 de julio de 2005, el resto se entendieron incluidos en el concepto «cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios sean precisas para las contrataciones y concesiones relativas a los proyectos: Parque fluvial del Meandro, Jardín botánico, Zona termal, Instalaciones hoteleras en el Meandro de Ranillas y Canales deportivos».

Esta redacción evidenció la falta de concreción de la actividad encomendada y su objeto, vulnerando el artículo 15 de la Ley 30/92, que exige hacer expresa mención de la actividad o actividades a las que afecte la encomienda, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

En primer lugar, la sociedad licitó un contrato cuyo objeto era «Concesión de obra pública para la construcción y explotación de un centro lúdico termal y selección del futuro adquirente de una parcela de uso hotelero».

La convocatoria, promovida por concurso, quedó desierta si bien, previo informe del Ayuntamiento, continuó el expediente de adjudicación de la venta de la parcela hotelera mediante procedimiento negociado. Para finalizar el procedimiento y de acuerdo con los actos que se había reservado el Ayuntamiento en la encomienda, éste, el 28 de julio de 2006, adjudicó el contrato de enajenación de la parcela y procedió a su formalización con la empresa adquirente. Dicha parcela, destinada a albergar edificaciones hoteleras, con una superficie de 14.439 m² y una edificabilidad máxima de 20.000 m², fue consecuencia de la modificación número 32 del PGOU, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe 3.2.4. del presente Informe.

El importe por el que se adjudicó su venta, 10.440.000 euros, estaba previsto destinarlo, según el Convenio, a la financiación del PMA. No obstante no fue posible, debido a la rescisión del contrato el 19 de octubre de 2007 por incumplimiento del adjudicatario. No se produjeron actuaciones para hacer efectiva la enajenación de esta parcela⁹.

El 6 de octubre de 2006 fue el propio Ayuntamiento el que adjudicó, de forma conjunta un contrato para la construcción y posterior explotación del Minigolf de hierba y Centro Lúdico Termal y la selección del futuro adquirente de terrenos para la construcción de un complejo hotelero/residencia comunitaria.

La parcela incluida en este contrato, destinada a uso hotelero, con una superficie de 2.449 m² y una edificabilidad máxima de 7.800 m², también fue consecuencia de la modificación número 32 del PGOU. El importe por el que se enajenó ascendió a 5.070.000 euros y se destinó a la financiación del PMA.

Respecto a las restantes actuaciones contratadas, en la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras el Minigolf de hierba se encontraba en funcionamiento, si bien tanto el edificio donde debía ubicarse el centro termal como el que se debía destinar a la recepción del campo de golf, estaban finalizados y en aparentes condiciones de uso, pero no abiertos al público. Desde el 2 de febrero de 2009 la concesión conjunta del Centro Lúdico Termal y Minigolf de hierba está afectada por la declaración de concurso de acreedores a la empresa concesionaria.

Respecto al contrato de concesión y de explotación del servicio del Canal de Aguas bravas, la empresa concesionaria no realizó el pago del último canon y está requerida por el Ayuntamiento y fue además declarada en concurso de acreedores el 25 de noviembre de 2009.

El resto de empresas concesionarias, hasta la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, no han requerido del Ayuntamiento el restablecimiento del equilibrio económico-financiero y han abonado los correspondientes cánones, si bien en el edificio destinado a servicios denominado Pabellón del Acueducto no se desarrolla ninguna actividad.

Por otra parte, en relación con la explotación del servicio público en el edificio Teatro Infantil, el Ayuntamiento abonó 283.961,30 euros en concepto de indemnización por daños y perjuicios, a causa de que el local no se entregó al concesionario en las condiciones de acondicionamiento acordadas. La realización de esta obra formaba parte del proyecto de la separata 4 de la encomienda de urbanización y edificación del PMA y no fue exigida por el Ayuntamiento a Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

⁹ En alegaciones el Ayuntamiento menciona la existencia de un expediente de enajenación de esta parcela, no aportado en el desarrollo de la fiscalización, por el que se habrían obtenido 4.931.000 euros destinados a la financiación del PMA.

Actualmente, el PMA, que ha modificado su denominación por la de Parque del Agua, es un gran espacio abierto al público, que si bien cuenta con las infraestructuras previstas en los correspondientes proyectos de urbanización y de edificación, algunas de las construcciones más emblemáticas se encuentran sin utilizar y las correspondientes empresas concesionarias declaradas en concurso de acreedores, con el consiguiente deterioro de las instalaciones.

3.3.5 Accesos al Puente del Tercer Milenio en la Ronda del Rabal

En el Convenio interadministrativo firmado el 17 de diciembre de 2005 el Ayuntamiento de Zaragoza asumió la realización de esta actuación con un coste estimado de 12.420.000 euros y un presupuesto plurianual desde el ejercicio 2005 hasta 2008. Como se ha expuesto en el epígrafe 2.1.1 del presente Informe no constaba ningún informe justificativo de este importe ni su reparto en dichas anualidades.

Con anterioridad a la firma de este Convenio, ya se habían producido una serie de actuaciones en relación con la ejecución del proyecto. En primer lugar y para la obtención de los terrenos donde se iban a ejecutar las obras de la Ronda del Rabal, entre la calle Pablo Ruiz Picasso y la Avenida Pablo Gargallo, el Pleno del Ayuntamiento aprobó el 24 de septiembre de 2004 el inicio de un expediente expropiatorio sobre 10 parcelas, ya que otras que también formaban parte de lo que sería posteriormente este Sistema General, se incluyeron en la adquisición masiva de parcelas situadas en el Meandro de Ranillas, a través de la firma genérica de contratos con opción de compra que han sido analizados en epígrafe 3.2.4. del presente Informe.

Con anterioridad a la firma del Convenio interadministrativo también se había iniciado la tramitación de dos expedientes de contratación para la ejecución de este proyecto: el contrato para la construcción del acceso al Puente del Tercer Milenio y el relativo a la conexión entre la Ronda del Rabal y la unidad G-44.

Accesos al Puente del Tercer Milenio

El 23 de marzo de 2002 se había firmado un Convenio entre la DGA, el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Zaragoza. En este Convenio se acordó la constitución de la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. y la asunción por ésta de la construcción del Puente del Tercer Milenio, con un coste estimado de 12.000.000 euros.

Con anterioridad el Ayuntamiento ya había adjudicado un contrato de asistencia para la redacción del «Proyecto de Trazado y construcción de la Ronda urbana del Rabal entre la calle Pablo Ruiz Picasso y la Avenida Pablo Gargallo incluido el Puente del Tercer Milenio». Este proyecto se había elaborado con un presupuesto de 34.556.906 euros y un plazo de ejecución de 24 meses y fue aprobado en septiembre de 2004, fecha en la que ya había asumido la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A., la construcción del Puente.

Un mes después, en octubre de 2004, el Ayuntamiento redactó un proyecto relativo a uno de los accesos al Puente, con un presupuesto de ejecución de 9.425.000 euros y manteniendo el plazo en 24 meses, que no fue sometido a información pública ni aprobado por el órgano de contratación, incumpliendo por tanto el procedimiento contemplado en la LUA.

En 11 de mayo de 2005 la JGL adjudicó el contrato de ejecución de este proyecto, a través de concurso por importe de 6.265.674 euros y un plazo de ejecución de 18 meses.

Dos meses después de la adjudicación se modificó el proyecto a instancias de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. para adaptarlo a las necesidades de la Exposición y la empresa asimismo acordó asumir la financiación de parte de las obras.

La modificación del contrato derivada de la modificación del proyecto se aprobó por la JGL el 23 de diciembre de 2005, incrementándose el presupuesto de adjudicación hasta 7.416.954 euros. Se determinó qué obras iban a ser financiadas por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y además se incluyó en el pliego de cláusulas administrativas la fórmula de revisión de precios. La introducción de esta fórmula después de la adjudicación del contrato vulneró el principio de publicidad y transparencia.

El acta de comprobación de replanteo se había firmado el 3 de agosto de 2005 y señalaba que el Ayuntamiento aún no tenía la disponibilidad de los terrenos para la ejecución de las obras, lo que supuso un incumplimiento del TRLCAP que, en su artículo 129 determina como requisito indispensable para la

adjudicación del contrato que en el replanteo del proyecto se acredite la disponibilidad de los terrenos precisos para su ejecución.

En la ejecución y terminación del contrato, cuya facturación alcanzó la cifra de 6.606.898,01 euros (de los cuales fueron asumidos por Expoagua Zaragoza 2008, S.A. 1.150.300,69 euros), se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

— Si bien el incremento del precio del proyecto modificado no superó el 20% del proyecto inicial, los cambios en las actuaciones a realizar y las variaciones sufridas por los distintos capítulos supusieron que el proyecto finalmente ejecutado difiriera sustancialmente del que en principio fue adjudicado.

— El acta de recepción de las obras se firmó el 12 de diciembre de 2006. En ella se señalaba que las obras se habían ejecutado de conformidad con el proyecto aprobado, salvo dos tramos que estaban situados en terrenos ocupados por las sociedades Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. y Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

Esta acta de recepción parcial cumplió el plazo de finalización de las obras, que según la fecha en la que se firmó el acta de comprobación de replanteo finalizada el 3 de febrero de 2007.

Las obras se suspendieron a causa de que en parte de los terrenos se estaban ejecutando otras obras por las dos empresas citadas. El acta de suspensión se emitió extemporáneamente el 22 de febrero de 2007, después de haber firmado el acta de recepción parcial. En ella se indicaba como fecha inicial de la suspensión parcial de las obras el 28 de febrero de 2006. Las obras suspendidas se cuantificaron en 1.138.178 euros y dio derecho al contratista a recibir una indemnización por importe de 45.400 euros que fue abonada el 3 de julio de 2007.

— Cinco meses después de haber emitido el acta de recepción de las obras se emitió certificación en concepto de revisión de precios por importe de 241.078 euros, que fue aprobada por la JGL y abonada al contratista, incumpliendo el artículo 147 del TRLCAP, que determina que no pueden transcurrir más de dos meses desde la firma del acta de recepción y la aprobación de la certificación final de obra, donde se debería, en su caso, haber incluido la revisión de precios.

Conexión entre la Ronda del Rabal y la G-44

El proyecto, redactado por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento, se aprobó inicialmente el 28 de julio de 2006, condicionado a la aprobación de la modificación número 32 del PGOU.

El presupuesto de ejecución ascendió a 3.552.250 euros y se estableció un plazo de ejecución de siete meses. No obstante, el proyecto se aprobó definitivamente el 23 de marzo de 2007, con anterioridad a la aprobación por el Pleno de la modificación del PGOU citada, que se produjo el día 30 de ese mismo mes.

El contrato se adjudicó por concurso por un importe de 2.979.622 euros y una reducción en el plazo de ejecución de dos meses.

El acta de comprobación de replanteo se firmó el 16 de octubre de 2007, por lo que los trabajos debían finalizar en marzo de 2008. En el acta constaban una serie de circunstancias que podrían afectar a la ejecución de las obras, así se indicaba que una de las fincas cuya ocupación era necesaria para la ejecución del proyecto estaba pendiente de expropiación, vulnerando el artículo 129 del TRLCAP, y que se producían interferencias con otras obras colindantes, en concreto con la construcción del Puente del Tercer Milenio, con las del teleférico y con las de urbanización de la G-44-2.

El plazo de finalización de las obras terminaba el 16 de marzo de 2008 y quince días antes el contratista solicitó prórroga hasta el 30 de mayo de 2008. Esta prórroga fue aprobada extemporáneamente el 9 de abril. Simultáneamente se tramitó un expediente de modificación del contrato, que fue aprobado el 21 de mayo y que ampliaba el plazo hasta el 12 de junio.

La modificación consistió en la suspensión temporal de la ejecución de dos ramales hasta la finalización de la Exposición. Además, incluyó la facilitación del acceso peatonal al recinto así como los accesos al aparcamiento sur y carril bici, cuestiones que en todo caso deberían haberse contemplado en el proyecto inicial, al no constituir necesidades nuevas o causas imprevistas, de acuerdo con el artículo 101 del TRLCAP. El importe de adjudicación se elevó a 3.482.167 euros.

Una vez finalizada la Exposición se realizó una nueva modificación del contrato para concretar cómo se iba a llevar a cabo la ejecución de los ramales. Se aprobó el 5 de noviembre de 2008. En esta modificación, que no supuso un mayor importe de adjudicación, no se estableció plazo de ejecución.

El acta de recepción final de las obras se firmó el 18 de diciembre de 2008 e incluyó la recepción de los ramales. La ejecución de las obras se realizó por tanto con un retraso de seis meses respecto del plazo previsto. El importe total de la obra ejecutada ascendió a 3.479.884,77 euros.

En la ejecución y liquidación del contrato se detectaron las siguientes deficiencias e irregularidades:

— Si bien el incremento en el precio del proyecto modificado no superó el 20% del proyecto inicial, las modificaciones en las actuaciones a realizar y las variaciones sufridas por los distintos capítulos supusieron que el proyecto finalmente ejecutado difiriera sustancialmente del que en principio fue adjudicado.

— La aprobación de la cuarta certificación se produjo en julio de 2008, con posterioridad a la toma de razón en contabilidad de las certificaciones quinta a octava, lo que, teniendo en cuenta el carácter acumulativo de las mismas, implicó la contabilización de su importe sin haberse aprobado.

Esta certificación cuarta, que correspondía a obra ejecutada en la segunda quincena del mes de diciembre de 2007, no se emitió hasta febrero de 2008. El motivo del retraso se justificó en la necesidad de acompañarla de actas de precios contradictorios, información de la que no se disponía con anterioridad y que correspondía a unidades que no figuraban en el proyecto inicial. Esta actuación, junto con las modificaciones del contrato tramitadas a las que anteriormente se ha hecho referencia, pone de manifiesto las deficiencias del proyecto aprobado.

— El 6 de junio de 2008 se había formalizado la primera modificación del contrato en la cual se acordó posponer la ejecución de los ramales (la concreción de cómo se iban a llevar a cabo se formalizó a través de la segunda modificación cuya aprobación se produjo el 5 de noviembre de 2008), así como la habilitación de accesos peatonales y el carril bici al recinto de la Exposición.

La ejecución de la obra objeto de los dos contratos modificados fue iniciada con anterioridad a la formalización de los mismos, tanto los accesos, cuya última certificación se emitió el 31 de mayo, como la ejecución de los ramales cuya primera certificación se emitió el mismo día de la adjudicación.

El plazo de garantía de las obras, dos años según el pliego de cláusulas administrativas, finalizará en junio y en diciembre de 2010, por lo que en la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras no se había procedido a la emisión de informe y devolución de la garantía.

3.3.6 Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana

Dentro de los proyectos asumidos por el Ayuntamiento de Zaragoza en el Convenio de 17 de diciembre de 2005 se incluyeron una serie de actuaciones bajo el título genérico de Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana, que incluía la remodelación de espacios urbanos, infraestructuras de abastecimiento de agua, infraestructuras de saneamiento, alumbrado público y ornamental y la construcción de un parque agrícola y un nuevo camping en la ciudad.

Respecto de este proyecto, ni en la memoria que formaba parte del Convenio interadministrativo ni en el Plan de Acompañamiento se recogió la concreción de las actuaciones que se iban a llevar a cabo. Tampoco constaba informe económico financiero justificativo de los costes estimados en el Convenio y que se detallan en el cuadro 19.

Se han llevado a cabo una serie de actuaciones que responden a estas denominaciones genéricas sin una memoria previa que recogiera la planificación de proyectos concretos ni una previsión de costes. Además, no se ha aportado a este Tribunal información sobre la ejecución de los proyectos.

Esta omisión supuso una carencia de control interno y de eficiencia en la gestión, puesto que no se concretaron las necesidades públicas que se pretendían cumplir incluyendo estos proyectos en el Convenio.

En el cuadro 19 se detalla para cada uno de los epígrafes del Convenio el importe inicialmente estimado, los importes de licitación de los contratos que se adjudicaron en el marco de cada uno de ellos y los importes de adjudicación, al no haber facilitado el Ayuntamiento la información relativa al gasto ejecutado.

La construcción del Parque Agrícola no se llevó a cabo, sin que conste justificación de su falta de realización.

CUADRO 19

Actuaciones	Importe estimado en Convenio	Importes licitados/ coste encomiendas	Importes adjudicados
Remodelación de espacios urbanos	42.006.000	39.049.704,00	25.580.876,00
Infraestructura abastecimiento de agua	31.982.000	22.594.592,00	20.396.847,00
Infraestructuras de saneamiento	11.442.000	8.291.009,00	6.787.331,00
Alumbrado público y ornamental	14.790.000	5.230.796,00	3.396.848,00
Parque Agrícola y Nuevo Camping	(1) 9.000.000	(2) 11.700.336,58	(2) 12.869.630,64
Total	109.220.000	86.866.437,58	69.031.532,64

(1) Coste estimado de ambas actuaciones.

(2) Importe correspondiente al Nuevo Camping.

Se ha analizado uno de los contratos enmarcado en la actuación genérica Remodelación de espacios urbanos cuyo objeto fue la urbanización del vial norte del barrio Actur y además, la ejecución del proyecto de construcción del Nuevo Camping, en el barrio de Valdefierro. Los presupuestos de ambos proyectos ascendieron respectivamente a 15.964.444 y 11.700.336,59 euros.

Urbanización del vial norte del Actur

El proyecto de urbanización fue redactado por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento y aprobado por la JGL el 29 de septiembre de 2006, con un presupuesto de 15.964.444 euros y un plazo de ejecución de 12 meses.

En sendos informes de la Gerencia de Urbanismo y del Servicio del Área de Infraestructuras se pusieron de manifiesto deficiencias del proyecto sin que conste expediente de elaboración de un nuevo proyecto que subsanara las mismas.

La JGL aprobó el inicio del expediente acordando un plazo para la presentación de las proposiciones reducido a 22 días. Esta reducción no quedó justificada puesto que no se podía comenzar las obras al no disponer de los terrenos, de hecho las obras se iniciaron más de tres meses después de la adjudicación del contrato. Además, el plazo establecido en el «BOA» fue de doce días y en el «BOE» de cinco, incumpliendo por tanto el artículo 78 del TRLCAP, que establece un plazo mínimo de 13 días.

El contrato se adjudicó por concurso el día 15 de junio de 2007, por un importe de 12.191.025 euros y un plazo de ejecución de 9 meses.

En la formalización del contrato se modificó el importe imputado a cada anualidad que se había aprobado por la JGL, justificándose en la falta de disponibilidad de los terrenos. Esta circunstancia debería haberse considerado en el inicio del expediente, lo que hubiera permitido al resto de licitadores conocer este dato.

El acta de comprobación de replanteo se firmó el 27 de julio de 2007, por lo que la fecha teórica de finalización era el 27 de abril de 2008. En la misma se señalaron, como condicionantes que afectaban a la ejecución de los trabajos, que algunas parcelas no estaban a disposición del Ayuntamiento y que se producían interferencias con otras obras relacionadas con la Exposición Internacional. La falta de disponibilidad de los terrenos incumplió el TRLCAP que en su art.129 condiciona la adjudicación del contrato a la disposición de los terrenos.

En la ejecución y liquidación del contrato se detectaron las siguientes deficiencias:

— Se concedieron dos prórrogas para su ejecución, ambas extemporáneamente, que alargaron la fecha límite para la finalización de los trabajos al 7 de julio de 2008, fecha posterior a la prevista en el Convenio, que fijó para la conclusión de los proyectos el 30 de abril de 2008.

— En cinco de las once certificaciones emitidas se aprobaron precios contradictorios que no superaron el 10% de incremento sobre el importe inicial de adjudicación. Sin embargo, esta circunstancia unida a la modificación de la rasante en una rotonda de acceso, el cambio del trazado de un colector de obras y la

necesidad de demoler parte de obra construida, hubiera debido dar lugar a la tramitación de una modificación del proyecto inicial y, por tanto, del contrato.

El 25 de junio de 2008 se firmó un acta de ocupación parcial que si bien recogía las obras pendientes de ejecución, no concretaba el plazo para su finalización. Posteriormente a la celebración de la Exposición, el 20 de noviembre de 2008, se firmó el acta de recepción de las obras acreditando la realización de todos los trabajos pendientes.

En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras no se había cumplido el plazo de garantía de las obras, que según las actas de recepción firmadas, finalizaban respectivamente en junio y noviembre de 2010.

Camping municipal Ciudad de Zaragoza

El 21 de abril de 2005 el Ayuntamiento adjudicó un contrato de consultoría para la redacción del proyecto de obra del Camping. El presupuesto de ejecución por contrata ascendió a 11.700.336,58 euros y se previó su realización en tres fases, correspondiendo cada una de ellas a un número determinado de parcelas.

El proyecto se aprobó por la JGL el 8 de febrero de 2007 y se inició expediente para la contratación de la construcción y posterior explotación en régimen de concesión de obra pública del Camping municipal. Se acordó que únicamente sería objeto de contratación la construcción de la primera fase, cuyo presupuesto en proyecto era de 6.492.559,06 euros y que posteriormente se podría concertar la ejecución de la obra correspondiente a las fases 2 y 3 del proyecto aprobado y su correspondiente explotación.

El concurso por el que se licitó el contrato quedó desierto, por lo que se convocó un nuevo concurso para la licitación únicamente de la construcción de la primera fase, sin incluir su explotación. El contrato fue adjudicado el 10 de julio de 2007 por un importe de 5.973.808,58 euros y un plazo de ejecución de 9 meses, que según la fecha de la firma del acta de replanteo, finalizaría el 30 de abril de 2008.

Cuatro meses después, el 30 de noviembre de 2007, el Ayuntamiento encomendó a la sociedad Ecociudad Valdespartera, S.A., cuyo capital era de participación municipal en un 60%, la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para las contrataciones y adjudicación del proyecto de ejecución, licitación de la obra y construcción de las fases II y III, así como la contratación de la explotación del Camping. En el Acuerdo de Pleno se fijaron los importes de licitación de las obras en 2.964.075,88 y 2.243.701,64 euros respectivamente, según el proyecto inicialmente redactado para la totalidad del Camping.

La encomienda, en tanto supuso un compromiso financiero del Ayuntamiento, debería haber ido acompañada de la correspondiente retención de crédito, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 26 de la LGP. Además, únicamente se estableció una estimación del coste para la construcción de las dos fases, sin presupuestar el resto de actuaciones.

La sociedad encomendada adjudicó la construcción de las fases II y III tres días después de formalizada la encomienda, el 3 de diciembre de 2007, a la misma empresa a la que el Ayuntamiento había adjudicado la construcción de la primera fase.

Los importes de adjudicación fueron respectivamente 2.727.114,89 y 2.064.429,70 euros y la fecha prevista de finalización el 30 de abril de 2008.

El 29 de febrero de 2008 la JGL acordó modificar los proyectos de las tres fases a causa de la necesidad de reordenar de las parcelas de acampada para adaptarlas a la normativa del Gobierno de Aragón y de consolidar la estructura de algunos de los edificios construidos, ya que no cumplían las medidas de seguridad requeridas, lo que evidenció deficiencias en el proyecto inicial, puesto que no se trató de necesidades nuevas o causas imprevistas, tal y como se exige para la tramitación de modificaciones en los contratos el artículo 101.1 del TRLCAP.

El Ayuntamiento adjudicó la modificación del contrato correspondiente a la fase I y la sociedad Ecociudad Valdespartera, S.A. el modificado para la construcción de las fases II y III. Los contratos se firmaron respectivamente los días 26 y 23 de mayo de 2008.

Los contratos modificados alcanzaron para cada una de las fases los siguientes importes: 7.137.698,60, 3.260.809,95 y 2.471.122,09 euros. Estos importes supusieron un incremento respecto de la adjudicación inicial de un 19,64% de media, aunque en ninguno de los dos contratos se superó el límite del 20% previsto en el artículo 146 del TRLCAP y exigible en el primero de ellos, es decir en el adjudicado por el Ayuntamiento.

El mismo día de la firma del contrato por el Ayuntamiento, el 26 de mayo, se emitieron las actas de recepción de las tres fases. Es decir, se aprobó y se formalizó la modificación una vez ejecutada la totalidad de la obra.

El importe certificado correspondiente al contrato por el que se había adjudicado la construcción de la primera fase ascendió a 8.236.904,78 euros, importe que superó el importe total de adjudicación en un 19,7%, debiendo haber dado lugar por tanto a una nueva modificación del contrato, según el artículo 160 del RGCAP, que establece un incremento máximo del 10% en la liquidación del contrato.

Además, en caso de haberse tramitado la modificación señalada en el párrafo anterior se hubiera incurrido en posible causa de resolución del contrato, prevista en el artículo 149.e) del TRLCAP, al superar el conjunto de las modificaciones el 20% del importe inicial de adjudicación. En este caso el 37,88%.

La sociedad Ecociudad Valdespartera, S.A. en el marco de la encomienda, adjudicó otros cinco contratos, tres de ellos de suministro para la decoración y equipamiento del Camping, uno para el asesoramiento y transferencia del conocimiento para la puesta en marcha del Camping y otro para su explotación.

Este último contrato se firmó el 28 de mayo con plazo que finalizaba el 31 de diciembre de 2009. El canon de explotación establecido fue de 8.000 euros en el ejercicio 2008 y 15.000 euros en 2009 y unos porcentajes sobre la cifra de facturación comprendidos entre el 1,15% y el 1,50%.

El importe total facturado por terceros a la sociedad encomendada ascendió a 6.973.102,70 euros, de los cuales correspondían a la construcción de las fases II y III del Camping 6.531.856,26 euros.

El Ayuntamiento abonó a Ecociudad Valdespartera, S.A. 3.500.000 euros y está previsto el pago del importe restante, 3.472.102,70 euros, en el ejercicio 2010 a través de la sociedad de capital íntegramente municipal ZGZ@DesarrolloExpo, S.A., a la que se adscribió el Camping mediante decreto de 23 de julio de 2009.

La tramitación de este expediente ha estado definida por la premura de las actuaciones, que en algunos casos ha causado incumplimientos de la normativa vigente y ha dado lugar a la utilización de la figura de la encomienda de gestión, sin estar ésta motivada en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley 30/92.

El criterio de la urgencia se ha utilizado tanto para justificar la encomienda como para motivar la utilización del procedimiento negociado sin publicidad en los contratos adjudicados, si bien este hecho no vulneró la normativa vigente en el momento de la contratación.

En todo caso, el Convenio en el que el Ayuntamiento asumió el compromiso de la construcción del Camping se suscribió en diciembre de 2005, e incluso con anterioridad, en abril de ese mismo año, el Ayuntamiento ya había adjudicado el contrato para la redacción del correspondiente proyecto de obra, sin embargo el proyecto no se aprobó hasta febrero de 2007, momento en el que se iniciaron el resto de actuaciones.

3.3.7 Otras actuaciones

Además de los proyectos cuya ejecución fue asumida por el Ayuntamiento en los Convenios interadministrativos suscritos con la AGE y con la DGA y cuyos resultados se han expuesto en los epígrafes anteriores, el Ayuntamiento también planificó la realización de los siguientes proyectos en relación con la celebración de la Exposición Internacional:

- Sistema de transporte fluvial de personas por el río Ebro
- Sistema de transporte por cable
- Construcción del Pabellón Digital del Agua
- Construcción y explotación de seis quioscos modulares
- Equipamiento del Club Helios
- Edificios de usos recreativos en el entorno Casablanca
- Edificios de embarcadero del Canal en la calle África
- Construcción de un edificio destinado a servicios de ocio y deportivos denominado «Edificio Azul»

Además, llevó a cabo el Bulevar de acceso a la entrada del recinto Expo por el Pabellón Puente y urbanización de las zonas anexas en la margen derecha del río Ebro. Esta actuación no estaba prevista en los Convenios interadministrativos suscritos y no había sido incluida en ningún proyecto a pesar de su relación directa con el evento.

Los nueve proyectos fueron objeto de encomienda de gestión a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. mediante la suscripción de adendas al Convenio genérico de encomienda de 7 de julio de 2005.

Las encomiendas se realizaron en los mismos términos en los que se había firmado el Convenio original y que han sido objeto de análisis en el epígrafe 3.2.3. del presente Informe.

Respecto de los Edificios de usos recreativos en el entorno Casablanca y de los Edificios de embarcadero del Canal de la calle África, en adenda de 29 de julio de 2007 se encomendó la realización de las actuaciones de carácter material, técnico o de servicios que fueran precisas para llevar a cabo su construcción y explotación.

Sin embargo, no se ejecutó ninguno de estos proyectos sin que conste informe ni actuación alguna del Ayuntamiento que inste a su realización.

Tampoco se llevó a cabo, ni se justificó la falta de realización del proyecto de Equipamiento público «Helios», destinado a uso deportivo, lúdico y cultural, que se había encomendado mediante adenda de 4 de octubre de 2006.

En ninguno de estos tres expedientes se ha justificado la necesidad pública que se pretendía satisfacer.

A continuación se exponen los resultados del análisis de las actuaciones del Ayuntamiento en las encomiendas relativas al Transporte fluvial por el río Ebro, Transporte por cable, Pabellón Digital del Agua, Edificio Azud y Bulevar de acceso a la entrada del recinto Expo por el Pabellón Puente y urbanización de las zonas anexas en la margen derecha del río Ebro.

Transporte fluvial por el río Ebro

Enmarcado en el proyecto genérico de recuperación del río Ebro, se previó un sistema de transporte que fuera a la vez un medio lúdico de paseo por la ciudad y un medio de transporte que uniera diferentes barrios con una de las entradas al recinto de la Exposición y con el Parque Metropolitano del Agua.

Tanto este sistema de transporte como el transporte por cable se encomendaron a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. por el Ayuntamiento mediante la suscripción de la adenda de 3 de abril de 2006.

Según el pliego de cláusulas administrativas del contrato, el sistema de transporte fluvial debería estar en funcionamiento desde la inauguración de la Exposición y su explotación se mantendría durante un periodo mayor a la duración de la misma, aunque sin especificar dicho periodo.

El contrato fue adjudicado por la sociedad encomendada el 26 de febrero de 2007, con una duración de 25 años a partir de la fecha de la firma del contrato, formalizado el 15 de junio de 2007 y un canon por la explotación del servicio a favor del Ayuntamiento consistente en el 5% del beneficio neto a partir del año 2011.

Se estableció asimismo que el restablecimiento del equilibrio económico financiero se realizaría mediante la ampliación o reducción del plazo de la concesión, una aportación económica por parte del Ayuntamiento a la empresa concesionaria o bien mediante una combinación de ambas medidas.

También se determinó que el Ayuntamiento, en el caso de que la explotación presentara un saldo negativo durante dos años consecutivos, autorizaría a poner fin a la actividad, teniendo la potestad para decidir la resolución del contrato, sin penalización para el contratista, o bien establecer las subvenciones necesarias a favor del concesionario.

El 28 de marzo de 2008 la empresa encomendada y el concesionario formalizaron una modificación de contrato. En ella se modificaron las características técnicas del barco Félix de Azara, aumentando su eslora en tres metros, con el fin de garantizar su navegabilidad, y el proyecto del edificio auxiliar de servicios previsto junto al embarcadero del Azud (puerto fluvial de Vadorrey), puesto que las características técnicas inicialmente planteadas no resultaban compatibles con su situación en una zona aluvial del río Ebro con altas probabilidades de inundación, optándose por una construcción prefabricada y móvil.

El Ayuntamiento de Zaragoza no había informado el contrato inicialmente formalizado ni su modificación. Su primera actuación en relación con estos contratos tuvo lugar el 23 de junio de 2008, fecha en la que se subrogó en la posición de la sociedad, lo que evidencia la falta de seguimiento y control en la ejecución de la encomienda.

No fue posible comenzar la navegación el día 14 de junio de 2008, fecha de inauguración de la Exposición, por problemas relacionados con la existencia de penínsulas de tierra en el río que no habían sido retiradas. El 15 de septiembre de 2008 se formalizó un nuevo contrato entre la sociedad

encomendada y un tercero, cuyo objeto era el mantenimiento del canal de navegación, en él se señalaba que, al menos, los trabajos que permitieran iniciar el transporte fluvial deberían estar finalizados el 4 de agosto de 2008.

Finalmente, el servicio comenzó a prestarse parcialmente el 5 de julio de 2008, y en su totalidad el 7 de agosto de 2008, fecha en la que se logró el calado mínimo que permitía dicha navegabilidad hasta el recinto de la Exposición.

Estas circunstancias dieron lugar a un expediente de daños y perjuicios presentado por la empresa concesionaria en cuya resolución, aprobada por el Ayuntamiento, se estableció el pago por parte de éste de 319.320,21 euros.

La facturación correspondiente al contrato de mantenimiento fue recibida en el Ayuntamiento junto con el resto de facturas de contratos adjudicados por la empresa Expoagua Zaragoza 2008, S.A. en el marco de la encomienda para la construcción del azud en el río Ebro (ámbito U15), sin embargo Intervención informó señalando que no cabían dentro del marco de dicha encomienda.

En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras la encomienda del Azud aún no ha sido liquidada, por lo que no ha sido posible determinar si el Ayuntamiento ha asumido el coste de este contrato de mantenimiento.

El 5 de enero de 2009, fecha posterior a la asunción del contrato por el Ayuntamiento, este recibió de la sociedad encomendada propuesta de formalización de una segunda modificación del contrato. La propuesta justificaba la modificación en diferentes circunstancias imprevistas que amparaban la necesidad de modificar las condiciones del contrato para los futuros periodos de explotación.

Estas circunstancias, que según informe justificativo de la empresa encomendada se referían a dificultades en la navegabilidad de una parte del recorrido, modificaciones en la demanda del servicio, necesidad de ampliación del derecho de inserción de publicidad, de compatibilizar el uso de los embarcaderos con actividades deportivas, así como a la necesidad de que el Ayuntamiento asumiera la construcción y explotación del edificio de servicios, que estaba pendiente de construir junto al embarcadero del Azud.

Esta situación dio lugar a una serie de propuestas de modificación del contrato que obligaban a realizar ajustes en el plan económico financiero de la explotación inicial, si bien hasta ese momento no se había solicitado al Ayuntamiento el restablecimiento del equilibrio económico-financiero inicial por parte de la empresa concesionaria.

La empresa concesionaria estuvo aplicando, al menos durante el ejercicio 2009, los precios incluidos en la propuesta de modificación, sin que estuviera aprobada por el Ayuntamiento. Además, el 22 de abril de 2010 el Ayuntamiento aprobó una tercera modificación del contrato.

Sistema de transporte por cable

Con el objetivo de dotar a la Exposición de un sistema de transporte por cable que permitiera una vista panorámica tanto de la propia Exposición como de diferentes puntos de la ciudad, el Ayuntamiento encomendó la ejecución de la obra y su explotación a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

El contrato fue adjudicado por la sociedad encomendada a la empresa concesionaria el 17 de julio de 2006, con una duración de 25 años a partir de la fecha de la firma del contrato, que se formalizó el 30 de marzo de 2007, y un canon de un euro por la explotación del servicio a percibir por el Ayuntamiento.

En el contrato se estableció que la recepción definitiva de las obras e instalaciones debía producirse como fecha límite, el 15 de febrero de 2008, de forma que estuviera garantizado su funcionamiento desde la inauguración de la Exposición. Además, su explotación debería mantenerse después de su clausura.

En el pliego de cláusulas administrativas del contrato se estableció que la sociedad encomendada, con la finalidad de asegurar la viabilidad económica del proyecto a la empresa adjudicataria, le garantizaba un ingreso mínimo durante el periodo de la Exposición de 3.000.000 euros y, en su caso, que el restablecimiento del equilibrio económico financiero se realizaría mediante la ampliación o reducción del plazo de la concesión, una aportación económica por parte del Ayuntamiento a la empresa concesionaria o bien mediante una combinación de las anteriores medidas.

También se estableció en el pliego que el Ayuntamiento, en el caso de que la cuenta de explotación tuviera un saldo negativo durante dos años consecutivos, autorizaría a poner fin a la actividad, resolviendo el contrato y habilitando al concesionario el traslado de las instalaciones a otro lugar más idóneo para su explotación o bien a aprobar las subvenciones necesarias a favor del concesionario.

El 4 de septiembre de 2008 el Ayuntamiento, una vez que le fue remitido tanto el pliego de cláusulas administrativas particulares como el contrato ya suscrito, asumió el contrato a favor de la empresa concesionaria subrogándose en la posición de la sociedad estatal. En este mismo acuerdo se otorgó la concesión demanial al adjudicatario del contrato.

El 12 de marzo de 2009, ya asumido el contrato por el Ayuntamiento, recibió una propuesta de formalización de una segunda modificación del contrato. La propuesta justificaba la modificación en la reducción de la demanda del servicio una vez concluida la Exposición y proponía la modificación del horario de apertura y de las tarifas, dentro de las máximas previstas en la oferta, es decir se proponía la modificación del plan económico-financiero de explotación.

En julio de 2010 esta propuesta todavía se encontraba en tramitación en el Ayuntamiento, al que no se había requerido por parte de la empresa concesionaria para el restablecimiento del equilibrio económico-financiero inicial.

En el seguimiento y control ejercido por el Ayuntamiento, tanto en el contrato de transporte fluvial como en el de transporte por cable, se produjeron las deficiencias que se han puesto de manifiesto en el epígrafe 3.2.3. del presente Informe.

Pabellón Digital del Agua

Además de las actuaciones que ya se han analizado, el Ayuntamiento de Zaragoza planteó la conveniencia de vincular la celebración de la Exposición Internacional con otra actividad que se iba a desarrollar en la ciudad, el proyecto Milla Digital.

Milla Digital fue una iniciativa del Ayuntamiento de Zaragoza, con la colaboración del Gobierno de Aragón y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y llevado a cabo en colaboración con la sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.

El proyecto consiste en la creación de un parque lineal de 20 hectáreas de extensión para albergar diferentes equipamientos de elevado perfil tecnológico con objeto de favorecer la implantación de actividades investigadoras, creativas y educativas, estableciendo una plataforma urbana de contacto y aprendizaje de los ciudadanos con las nuevas tecnologías.

Uno de estos equipamientos previstos era el Edificio Pabellón Digital del Agua, que estaría situado muy próximo al acceso a la Exposición por la Puerta Sur.

En este contexto el Ayuntamiento estimó que sería útil enlazar ambos proyectos, la Exposición Internacional y Milla Digital a través de este edificio, tanto por las sinergias que se pudieran producir en beneficio de ambos proyectos, como para resolver la urbanización de la zona de forma conjunta.

El pabellón, situado fuera del recinto de la Exposición, es un edificio tecnológico situado sobre una plataforma móvil de 400 m² y rodeado de paredes de agua controladas digitalmente por baterías de surtidores situados en el techo.

El uso principal era ser el centro de información del proyecto Milla Digital durante los primeros años de su desarrollo, si bien teniendo en cuenta la afluencia de visitantes que se esperaba con motivo de la Exposición, durante el verano de 2008 se concibió como parte integrante de la misma y se utilizó para promocionar el proyecto para el que había sido diseñado. La ejecución de esta obra se encomendó a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., para ello se firmó el 2 de junio de 2008 una adenda al Convenio de encomienda de 7 de julio de 2005.

En la adenda suscrita se concretó que la obra debía ejecutarse de acuerdo con el proyecto que el Ayuntamiento pondría a disposición de la sociedad encomendada. Se estimó un coste de 3.020.000 euros.

La adjudicación del contrato para la redacción del proyecto se realizó el 5 de febrero de 2008 y la aprobación por el Ayuntamiento el 6 de junio de 2008, produciéndose ambos actos con posterioridad a la adjudicación del contrato de obras. Se incumplió por tanto la reserva de actos jurídicos establecida en el Convenio de 7 de julio de 2005 y en la adenda por la que se encomendó este proyecto concreto.

Respecto a la ejecución de la obra, el 17 de enero de 2008 se adjudicaron dos contratos de obras, uno para la realización de la obra civil y la instalación de elevación del edificio y otro para la instalación de la cortina de agua del Pabellón.

En el cuadro 20 se detallan los datos de los contratos relativos a este proyecto cuya facturación asumió el Ayuntamiento.

CUADRO 20

Contrato	Presupuesto proyecto	Importe adjudicación	Ejecución
Elaboración proyecto refundido	—	145.640,00	168.942,40
Obra civil	3.394.787,49	2.862.169,00	2.862.168,34
Cortina de agua	(1)	1.397.278,00	1.397.277,99
Dirección técnica	—	1.443.156,00	(2) 237.064,00
Total	—	5.848.243,00	4.665.452,73

(1) El proyecto correspondiente no ha sido facilitado a este Tribunal.

(2) Este contrato fue adjudicado para la dirección técnica del conjunto de edificios exteriores al recinto Expo, por lo que sólo se imputaron a esta encomienda las facturas correspondientes al Pabellón Digital del Agua.

Por lo que se refiere al seguimiento de la ejecución de la obra, al igual que en el resto de las encomiendas, no se había planificado un control por parte del Ayuntamiento como entidad que asumió la responsabilidad de su realización.

Respecto del plazo de ejecución, en el cuadro 21 se detalla su cumplimiento:

CUADRO 21

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha última certificación	Fecha acta de recepción
Obra civil	17/01/2008	13/06/2008	20/06/2008	01/12/2008
Cortina de agua	01/04/2008	30/05/2008	No consta	16/06/2008

El acta de recepción correspondiente al primero de los contratos de obra, fue firmada el 1 de diciembre de 2008, seis meses después de la fecha de la última certificación de obra, sin que en el expediente conste motivación de este retraso, a pesar de que el edificio fue inaugurado el 12 de junio de 2008.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación del proyecto, el importe facturado ascendió a 4.675.401,08 euros, de los cuales habían sido pagados a terceros 3.996.344,68 euros. El importe facturado fue coincidente con la suma de las cuantías por las que se había ejecutado cada uno de los contratos y además, se remitieron otras facturas sin contrato formalizado por importe de 9.948,35 euros, correspondientes a ensayos técnicos y suministros eléctricos.

El Ayuntamiento no aportó a este Tribunal las facturas correspondientes al contrato de obra para la instalación de la cortina de agua, cuyo importe conjunto ascendió a 1.397.277,99 euros, ni las correspondientes a la dirección técnica de la obra.

Intervención formuló reparos a la facturación recibida indicando que no procedía asumir por parte del Ayuntamiento el exceso de 23.302,40 euros por IVA repercutido en una factura girada fuera del territorio nacional.

La provisión de fondos que se había realizado a la sociedad encomendada ascendió a 3.020.000 euros. Esta cuantía fue abonada por el Ayuntamiento el 27 de noviembre de 2008.

Por lo tanto, considerando el reparo de Intervención, resultó una liquidación a favor de la sociedad encomendada de 1.632.098,68 euros, que fue aprobada por la JGL el 11 de julio de 2009 y la toma de razón del reconocimiento contable de la obligación se realizó el 7 de agosto de 2009, si bien no consta que el importe haya sido abonado.

Edificio Azud

La construcción de un edificio destinado a servicios de ocio y deportivos en la ribera del Ebro, en concreto entre los Puentes de la Unión y Manuel Giménez Abad, ya se incluía en los proyectos preexistentes a la celebración de la Exposición que había elaborado el Ayuntamiento de Zaragoza.

Estos proyectos se incardinaban en el planteamiento genérico de integración del río Ebro en la ciudad, objetivo que había sido una constante en la elaboración de los planeamientos urbanísticos.

El edificio se ubicaba en el ámbito de actuación U14, cuya urbanización fue asumida por el MMA. Sin embargo, cómo se ha señalado en el epígrafe 3.2.1. del presente Informe, el Convenio no concretó las actuaciones que se iban a llevar a cabo, por lo que no se precisó si la construcción del edificio se debía asumir por el Ministerio.

Por otra parte, a través de adenda de 4 de octubre de 2006 al Convenio genérico de encomienda de gestión de 7 de julio de 2005, el Ayuntamiento encomendó a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para la concesión de la construcción y explotación del Edificio Azud.

El contrato se adjudicó el 13 de julio de 2007 y en él se concretó un canon por la explotación de un euro anual y un plazo de la concesión de 40 años. La fecha prevista para la finalización de al menos, la primera fase de las obras, fue el 1 de junio de 2008.

Posteriormente, el 4 de septiembre de 2008, la JGL se subrogó en la posición de Administración contratante y concedente y procedió en ese mismo acto a otorgar la concesión demanial al licitador.

No obstante, la construcción del edificio no se inició y el 17 de julio de 2009 se incoó un procedimiento de resolución de contrato con incautación de la fianza en su caso, y la determinación de daños y perjuicios que pudiera corresponder al contratista. En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras el procedimiento aún no había sido resuelto.

Bulevar de acceso a la entrada del recinto de la Exposición por el Pabellón Puente y urbanización de las zonas anexas en la margen derecha del río Ebro

La urbanización de las zonas anexas al recinto de la Exposición Internacional en la margen derecha del río Ebro, junto con la construcción de un bulevar de acceso a la entrada del recinto de la Exposición por el Pabellón Puente fueron objeto de encomienda por el Ayuntamiento a Expoagua Zaragoza 2008, S.A. en adenda firmada el 6 de febrero de 2008 al Convenio de 7 de julio de 2005 suscrito con la sociedad.

En la planificación de la actuación no se concretó ninguna especificación de cómo habían de llevarse a cabo estas obras, únicamente se concretó un presupuesto estimado de licitación de 3.430.000 euros.

En esta encomienda se observaron las deficiencias de planificación que se han puesto de manifiesto para el conjunto de las mismas en el epígrafe 3.2.3. del presente Informe.

En el cuadro 22 se detallan los contratos relativos a este proyecto cuya facturación asumió el Ayuntamiento.

CUADRO 22

Contrato	Presupuesto proyecto	Importe adjudicación	Contrato modificado	Ejecución
Redacción de proyecto obra	—	104.616,37	—	104.616,00
Contrato de obra	3.430.045,04	3.085.558,76	—	2.572.358,00
Dirección de obra	—	—	141.795,09	(1) 34.603,00
Total	—	3.190.175,13	141.795,09	2.711.577,00

(1) Este contrato fue adjudicado para la dirección de las obras de urbanización del recinto Expo. Se ha incluido la modificación nº 4 del contrato que incluía la dirección de esta obra. De este contrato el Ayuntamiento recibió las facturas correspondientes a esta encomienda.

La ejecución de la obra se dividió en dos fases. La primera ocupaba el espacio comprendido entre el Pabellón Puente y el Puente del Tercer Milenio, la prolongación de la Ronda del Rabal y la Avenida de Francia, y la segunda comprendía desde la Milla Digital hasta el comienzo de la primera fase, con un paseo paralelo a la Ronda del Rabal para servir de espacio unificador entre el parque de la Milla Digital y el acceso al recinto de la Exposición.

La primera fase la financió y ejecutó la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y la segunda fue asumida por el Ayuntamiento que a su vez, encomendó su ejecución a dicha sociedad.

Los proyectos de urbanización de ambas fases fueron redactados en septiembre y octubre de 2007. Ambos proyectos fueron aprobados por el Ayuntamiento el 5 de mayo de 2008.

En la liquidación de la encomienda se apreciaron las siguientes irregularidades:

— El contrato de consultoría para la redacción del proyecto de la segunda fase se adjudicó el 24 de enero de 2008, es decir después de que el proyecto fuera redactado y antes de que se firmara la encomienda por el Ayuntamiento.

— El contrato de obras para la ejecución de esta fase se adjudicó el 3 de diciembre de 2007, es decir con anterioridad a la formalización del contrato de redacción del proyecto, a la aprobación de dicho proyecto por el Ayuntamiento (acto que se produjo el 5 de mayo de 2008) y a la suscripción de la encomienda, incumpliendo por tanto la reserva de actos jurídicos que el Ayuntamiento había establecido en el Convenio de 7 de julio de 2005.

Respecto del plazo de ejecución de las obras, en el cuadro 23 se detallan los datos relativos al contrato por el que se llevaron a cabo:

CUADRO 23

Contrato de obra	Fecha de adjudicación	Fecha prevista finalización	Fecha de última certificación	Fecha acta de recepción
Obra civil	03/12/2007	02/04/2008	02/02/2009	29/12/2008

En el acta de recepción de las obras, firmada el 29 de diciembre de 2008, se consideraban concluidas el 13 de junio de 2008, sin embargo se emitieron certificaciones de obra con posterioridad a esa fecha y con posterioridad a la puesta a disposición del uso público. Este acto se produjo el 14 de junio de 2008, fecha de inauguración de la Exposición y, por tanto, siete meses antes de la firma del acta de recepción, necesaria para que la Administración pudiera ejercer sus derechos demaniales y entregar las obras al uso público. Tampoco se había firmado acta de ocupación según exige el artículo 147 del TRLCAP.

Por lo que se refiere a la facturación y liquidación del proyecto constaba un importe facturado de 2.711.577 euros, del que había sido abonado a terceros 2.598.745,69 euros.

El Ayuntamiento no aportó a este Tribunal la factura de 34.603 euros correspondiente al contrato de dirección de obra, ni justificación de su imputación al Ayuntamiento.

La provisión de fondos que se había realizado por el Ayuntamiento el 22 de julio de 2008 ascendió a 3.190.174 euros.

Por lo tanto, resultó una liquidación a favor del Ayuntamiento de 478.597 euros, importe que se incluyó en el Acuerdo de Liquidación de Encomiendas firmado por el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. el 12 de abril de 2010 y que se analiza en el epígrafe 3.5.1.

3.3.8 Proyectos ejecutados por sociedades municipales

El Ayuntamiento de Zaragoza, en su calidad de Participante en la Exposición Internacional, debía contar con un espacio dentro del recinto de la Exposición denominado Pabellón de Zaragoza en la Expo 2008. La sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., por medio del Plan de Operaciones del Recinto Expo 08, le asignó el pabellón 2-A 1.7.

En este marco, el Ayuntamiento asumió el proyecto de arquitectura interior, instalaciones y decoración del pabellón, con la orientación del proyecto expositivo y con la finalidad de acoger la programación que se pretendía llevar a cabo en el mismo. También asumió el desarrollo de los contenidos culturales que tendrían lugar en el pabellón.

El Ayuntamiento encomendó la realización de estos proyectos a las Sociedades mercantiles Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza S.L. y a la Sociedad Municipal Zaragoza Cultural S.A.

Ambas sociedades, al estar participadas en su totalidad por el Ayuntamiento, constituyen medios propios del mismo, de forma que la gestión que se encargó a estas empresas no constituye una encomienda de gestión según se refiere a ellas el artículo 15 de la Ley 30/92, sino un mandato de gestión, de asunción obligatoria por la sociedad.

El encargo de ejecución a las sociedades municipales fue aprobado por Acuerdo del Pleno municipal de 26 de julio de 2007.

En los expedientes aportados, la única documentación previa a la ejecución del encargo fue la comunicación del Área de Presidencia y Acción social del Ayuntamiento a los gerentes de ambas sociedades en la que se transcribía el párrafo correspondiente del mencionado Acuerdo del Pleno.

Sociedad Municipal Zaragoza Cultural, S.A.

El Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el acuerdo anteriormente mencionado, encomendó a la sociedad municipal Zaragoza Cultural, S.A. la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para la planificación, programación y ejecución de los contenidos culturales que se fueran a desarrollar en el pabellón de Zaragoza en la Exposición.

El programa y el presupuesto para la realización de las actividades culturales fueron elaborados por Zaragoza Cultural, S.A. e informados favorablemente por el Interventor del Ayuntamiento de Zaragoza, en sus funciones de interventor de las sociedades municipales. No obstante, aunque se debatieron en el Consejo de Administración de la sociedad de 15 de mayo de 2008, no constaba ningún acuerdo de aprobación al no figurar en el orden del día, ni se sometieron a la aprobación de ningún órgano de gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza.

El presupuesto, de 2.000.000 euros, se dividió en tres apartados: Programación, con un importe previsto de 1.557.266 euros, Infraestructuras y servicios, con un presupuesto de 317.735 euros y Gastos en comunicación, varios e imprevistos con 125.000 euros.

El Ayuntamiento transfirió a la sociedad, en concepto de provisión de fondos, 2.000.000 euros.

La programación se llevó a cabo mediante la ejecución de contratos por un importe total de 1.324.827 euros. La diferencia con el importe presupuestado fue debida fundamentalmente a que no se realizaron las actividades previstas en el Parque Metropolitano durante el Día de Zaragoza. No se justificó documentalmente esta omisión.

Para la ejecución del presupuesto destinado a Infraestructuras y servicios, se adjudicaron contratos con un importe de ejecución de 195.205 euros.

La diferencia de 122.530 euros con la previsión efectuada se debió fundamentalmente a la firma el 2 de mayo de 2008, de un Convenio de Colaboración entre la Asociación de Empresarios de Cafés y Bares de Zaragoza y Provincia y el Ayuntamiento de Zaragoza que tenía por objeto la gestión por parte de dicha Asociación de la cafetería y de los dos bares de tapas ubicados en el Pabellón, gravándose los ingresos brutos en concepto de canon.

El resto de los ingresos obtenidos se debería destinar a cubrir los actos y el resto si los hubiera, a los proyectos sociales, educativos o de interés público que acordaran las partes.

Tras la finalización de la actividad, el beneficio obtenido, 25.510 euros, se destinó al Centro de Formación que la Asociación tenía previsto poner en funcionamiento en el ejercicio 2008, entre cuyos requisitos se encontraba el dar una atención preferente al trabajador inmigrante y a otros colectivos profesionales de difícil integración laboral.

La utilización de la figura del Convenio, que fue celebrado sin aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, ha vulnerado el artículo 3.d) del TRLCAP, en tanto su objeto está comprendido en los contratos regulados en esa Ley. La contraprestación patrimonial recibida por el tercero se empleó en la ejecución de un proyecto cuya realización éste ya había previsto con anterioridad al margen de la firma del Convenio, que de forma genérica fijó la obligación de destinarlo a un fin social.

Por lo tanto, al concretarse el fin social en un objetivo que ya tenía previsto realizar la Asociación con la que se firmó el Convenio, y no tratarse de un proyecto cuya ejecución hubiera previsto el Ayuntamiento con carácter previo a la firma del mismo, se trataría del otorgamiento de una subvención sin haber cumplido los requisitos de publicidad y concurrencia recogidos en el artículo 8 de la LGS.

El resto del presupuesto destinado a Gastos en comunicación, varios e imprevistos fue ejecutado por un importe de 122.790 euros.

La liquidación resultante ascendió a 357.178 euros, que fueron reintegrados por la sociedad municipal al Ayuntamiento en el mes de diciembre de 2008.

Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza, S.L.

El Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el mismo Acuerdo del Pleno de 26 de julio de 2007, y previa declaración unánime de urgencia, le encargó a esta sociedad la realización de cuantas actividades de carácter material, técnico o de servicios fueran precisas para la ejecución de las obras de arquitectura interior, instalaciones y decoración que se debían llevar a cabo en el Pabellón de Zaragoza, con el fin de adecuarlo al proyecto escenográfico previsto.

No constaba ningún documento en el que se acordaran las condiciones en las que se había de desarrollar el mandato de gestión ni la forma en la que el Ayuntamiento haría los pagos a la sociedad municipal, así como la documentación que ésta debería presentar para hacer efectiva la liquidación.

La sociedad municipal no realizó con sus propios medios ninguna de las actuaciones que daban cumplimiento al mandato efectuado por el Ayuntamiento, sino que éste se llevó a cabo a través de contratación pública, ya que esta sociedad es una empresa gestora cuyo objeto social es lograr una mayor eficacia en la acción municipal relacionada con la rehabilitación urbana, la vivienda y otras edificaciones y la urbanización del suelo.

En relación con el régimen normativo de Zaragoza Vivienda, a pesar de que la disposición adicional 6ª del TRLCAP únicamente exige que las sociedades mercantiles se ajusten en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, esta sociedad incluyó una cláusula en los pliegos de sus contratos por la que somete su contratación a la normativa de la contratación administrativa, por lo que se evitó la «huida del derecho administrativo», que en ocasiones es el objetivo de la contratación de terceros a través de sociedades mercantiles.

Las incidencias y deficiencias que se exponen en los resultados del análisis de esta contratación no constituyen incumplimientos de la normativa vigente, sino inobservancias de sus normas de control interno.

La sociedad Zaragoza Vivienda en ejecución del mandato recibido adjudicó tres contratos:

— Contrato de Consultoría y Asistencia Técnica para la realización, montaje y mantenimiento de una maqueta de la ciudad de Zaragoza a ubicar en el Pabellón de Zaragoza. El importe de adjudicación fue de 1.464.848 euros.

— Contrato de Consultoría y Asistencia Técnica para la redacción del proyecto y dirección de obras de acondicionamiento del pabellón. El contrato se adjudicó el 26 de septiembre de 2007 por un importe de 246.800 euros.

— Contrato de Obras para la ejecución de la arquitectura interior, instalaciones y decoración del pabellón. El importe de adjudicación fue de 2.589.013 euros.

Se han analizado los tres contratos; el primero fue adjudicado mediante el procedimiento negociado sin publicidad y los otros dos por concurso mediante procedimiento abierto y por el procedimiento de urgencia, sin motivar dicha urgencia como exige el artículo 71 del TRLCAP.

En el contrato para la realización de la maqueta, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad, no se adjuntaron en el expediente las ofertas realizadas a otras empresas que debían haber sido consultadas. El área de Patrimonio del Ayuntamiento emitió un informe justificando la elección del procedimiento en el que se mencionaban «informes recabados a los distintos miembros del equipo» que no constaban en el expediente y de los que tampoco se dio cuenta a este Tribunal.

El contrato para la realización de la maqueta de la ciudad se desglosó en dos fases, la primera consistente en la fabricación y montaje de la misma, con un presupuesto de adjudicación de 1.198.800 euros, y la segunda, que consistía en su desmontaje, transporte y reinstalación, por importe de 64.000 euros.

Respecto de la segunda fase se ha realizado el desmontaje y transporte, pero no se ha realizado la reinstalación de la maqueta en la sede del Ayuntamiento en el Edificio Seminario, como se había establecido en el contrato. El coste de esta actuación, que se estimó en el 54% del coste de esta fase, es decir 34.560 euros, no ha sido abonado por la sociedad al contratista ni liquidado por el Ayuntamiento, tampoco se ha justificado la falta de realización. Los módulos de la maqueta permanecen guardados en dependencias municipales.

A pesar de no haberse concretado ninguna reserva de actuaciones por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, en el contrato de obras para la ejecución de la arquitectura interior, instalaciones y decoración del pabellón, se observó una mayor intervención por parte del Ayuntamiento en el requerimiento de este mandato, así el Alcalde «dio su visto bueno en la aprobación de los pliegos de cláusulas técnicas» y se emitió informe sobre el proceso de adjudicación del contrato.

En ninguno de los tres contratos el importe por el que se ha ejecutado superó el precio de adjudicación y, con excepción de la reinstalación de la maqueta, han sido liquidados por el Ayuntamiento en su totalidad.

El procedimiento previsto por el Ayuntamiento para realizar las correspondientes provisiones de fondos y posterior liquidación de la gestión efectuada por Zaragoza Vivienda, consistió en crear una partida plurianual para los ejercicios 2008 a 2011 por un importe total de 4.657.112 euros.

No constaban en los expedientes de estos tres contratos las actas de recepción de las obras, ni los informes relativos a la realización del objeto de los contratos de consultoría y asistencia, que además, deberían estar firmados por el Interventor del Ayuntamiento, a cuyo control financiero está sometida la sociedad municipal.

En ambos mandatos de gestión, para una mejor gestión y un efectivo ejercicio del control por parte del Ayuntamiento, se deberían haber concretado al menos los siguientes extremos: la supervisión que iba a realizarse sobre los contratos adjudicados a terceros por la sociedad, la documentación que ésta debía presentar al Ayuntamiento a efectos de liquidación del encargo y la forma en la que el Ayuntamiento realizaría, en su caso, una provisión de fondos y liquidaría los pagos.

3.4 FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS

Según se ha indicado en el apartado 3.2.5. del presente Informe, el Ayuntamiento de Zaragoza no elaboró un documento que recogiera las previsiones de financiación y los recursos que le iban a permitir asumir el mayor gasto comprometido con motivo de la celebración de la Exposición.

El coste de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento ascendió, hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización a 333.736.667,79 euros, sin incluir la ejecución de las Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana, al no haber sido facilitado este dato por el Ayuntamiento. El importe estimado de esta actuación ascendió en el Convenio a 86.866.437 euros.

De las actuaciones fiscalizadoras se ha deducido que los recursos necesarios se obtuvieron fundamentalmente de las transferencias recibidas de la AGE y de la DGA, de operaciones de permuta y venta, tanto de suelo municipal como de aprovechamientos urbanísticos, del incremento de tipos de tributos municipales y de la concertación de préstamos.

Transferencias de otras Administraciones públicas

El Ayuntamiento recibió transferencias de capital de la AGE (en concreto del MEH y del MMA) y de la DGA. En todos los casos esta financiación tuvo carácter finalista, ya que se otorgaron para financiar parte de proyectos cuya ejecución correspondió al Ayuntamiento. Todos los proyectos cofinanciados por la AGE o por la DGA se ejecutaron a través de encomienda de gestión del Ayuntamiento a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

En todos los casos las subvenciones recibidas se utilizaron para generar los créditos necesarios para transferir esos fondos a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. Las transferencias a la misma se realizaron en concepto de provisión de fondos junto con la financiación que debía aportar el propio Ayuntamiento. En el cuadro 24 se detallan los ingresos recibidos por el Ayuntamiento con indicación del proyecto financiado y del ejercicio en el que se recibieron.

CUADRO 24

Proyecto	Ente Concedente	Importe recibido				
		2006	2007	2008	2009	Total
Parque Metropolitano del Agua	MEH	10.000.000,00	19.402.587,20	10.000.000,00	—	39.402.587,20
	DGA	—	3.389.008,00	5.302.986,00	4.748.954,40	13.440.948,40
Balcón de San Lázaro	MMA	—	8.521.170,00	—	—	8.521.170,00
Azud del río Ebro	MEH	—	6.680.000,00	—	—	6.680.000,00
	DGA	—	—	2.680.220,74	1.988.181,17	4.668.401,91
Total		10.000.000,00	37.992.765,20	17.983.206,74	6.737.135,57	72.713.107,51

En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras no se había realizado la liquidación de ninguno de estos proyectos, por lo que el Ayuntamiento y las Administraciones otorgantes de las subvenciones tampoco habían efectuado la liquidación correspondiente.

Enajenación de suelo

Se ha analizado la enajenación de suelo o, en su caso, de aprovechamientos urbanísticos del Ayuntamiento, destinados a financiar gastos provenientes de compromisos asumidos con motivo de la Exposición. Estas operaciones se han deducido del examen de los expedientes de permuta y de los gastos con financiación afectada, ya que el Ayuntamiento, a pesar de las solicitudes formuladas, no ha facilitado la relación de parcelas enajenadas.

Los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento mediante la enajenación de terrenos y de aprovechamientos urbanísticos destinados a financiar compromisos asumidos en el marco de la celebración de la Exposición ascendieron al menos a 92.900.571,05 euros. Las operaciones se realizaron entre los ejercicios 2004 a 2008.

Se han identificado seis expedientes de permuta y dos contratos de compraventa. De los seis expedientes de permuta, cinco sirvieron para obtener terrenos en el Meandro de Ranillas valorados en 78.808.834,32 euros. Estas adquisiciones se financiaron con las siguientes aportaciones por parte del Ayuntamiento: aprovechamientos urbanísticos en el Sector 89/3 (Arcosur) por importe de 66.320.357,45 euros, aprovechamientos urbanísticos en el área F-52.1 por importe de 190.590,47 euros, parcelas provenientes del proyecto de reparcelación del sector 89/4 (Valdespartera) por importe de 5.213.204,18 y parte de una de las parcelas resultantes de la reagrupación de fincas del área G-93.1 (Meandro de Ranillas) que fue entregada a la DGA (con quien se había firmado el correspondiente expediente de permuta) y cuya valoración ascendió a 7.084.682,20 euros.

En el expediente de permuta restante, realizado con la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., el Ayuntamiento le entregó aprovechamientos urbanísticos en las parcelas resultantes de la reagrupación de fincas del área G-93.1 (Meandro de Ranillas) y como contraprestación obtuvo la condonación de parte de una aportación dineraria, 3.000.736,73 euros, que debía realizar el Ayuntamiento como consecuencia de la ampliación de capital aprobada por la sociedad el 31 de marzo de 2008.

Por lo que se refiere a la enajenación de terrenos mediante contratos de compraventa, se vendió una parcela destinada a instalaciones hoteleras por importe de 5.070.000 euros. Esta financiación se afectó al proyecto de construcción del Parque Metropolitano del Agua.

Además, se firmó un contrato por el que se acordó la venta futura de otras dos parcelas a la empresa Expoagua Zaragoza 2008, S.A. por un precio conjunto de 6.021.000 euros. La situación jurídica de ambas parcelas impedía realizar actos de disposición patrimonial, por lo que el perfeccionamiento del contrato se produciría después de que se aprobara la modificación puntual 52 del PGOU por la que se modificaba su calificación.

Esta financiación se afectó a una generación de crédito en el capítulo 8 del presupuesto de gastos, crédito al que se imputó el pago de 6.000.000 euros correspondientes a la última ampliación de capital de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. efectuada el 2 de marzo de 2009.

Endeudamiento

El Ayuntamiento ha informado a este Tribunal de que la financiación obtenida a través del endeudamiento no se destinó de forma específica a los compromisos que asumió mediante la firma de los Convenios interadministrativos suscritos con motivo de la Exposición objeto de análisis, sino que se utilizó de forma genérica para la totalidad de las inversiones previstas en los presupuestos municipales.

No obstante, con objeto de conocer la incidencia de la celebración de la Exposición en el volumen de endeudamiento y en los gastos financieros del Ayuntamiento se ha elaborado el cuadro 25. En él se detallan las obligaciones reconocidas en los capítulos de Inversiones y de Transferencias de capital del presupuesto municipal, así como la evolución del capital vivo en el Estado de la Deuda durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2002 a 2008.

CUADRO 25

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Oblig. reconocidas Inversiones reales	71.450.979,22	63.848.433,20	75.463.695,51	90.722.067,89	122.816.721,52	125.713.034,43	115.212.118,10
Oblig. reconocidas Transferencias capital	16.577.517,43	24.002.590,32	16.395.873,52	21.728.169,65	32.880.571,05	62.061.223,84	114.113.467,06
Deuda viva a 31 diciembre	424.332.569,09	442.381.223,17	442.039.451,12	449.938.821,41	491.369.927,48	560.226.883,97	705.864.851,17

En los ejercicios 2007 y 2008 el incremento que se produjo de la deuda fue muy superior a ejercicios anteriores, en concreto del 14% y del 26%, respectivamente. Este aumento coincidió con el mayor nivel de inversiones de estos ejercicios, tanto a través del capítulo 6 como del capítulo 7 del presupuesto de gastos, siendo en 2008 cuando finalizó la mayor parte de las obras realizadas con motivo de la celebración y se produjo la mayoría de los pagos.

Han sido objeto de análisis las operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por el Ayuntamiento durante los ejercicios 2005 a 2008 por ser el periodo situado entre la concesión de la Exposición a la ciudad de Zaragoza y la celebración de la misma.

Durante el ejercicio 2005 se realizó una operación de refinanciación de deuda por la cual se contrataron cuatro nuevos préstamos por un importe global de 357.959.000 euros destinados a amortizar préstamos anteriores. A través de esta nueva contratación de préstamos se amplió el número de años durante los cuales el Ayuntamiento debía amortizar la deuda viva.

Además, en el periodo comprendido entre los ejercicios 2005 y 2008 se solicitaron otros diez préstamos destinados a financiar inversiones, por importe de 347.820.933 euros.

De los préstamos destinados a inversiones, solamente uno, obtenido en 2008 por importe de 27.100.000 euros, tuvo carácter finalista. Fue otorgado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la financiación del proyecto Milla Digital y para la construcción del Pabellón Digital del Agua. La construcción de este edificio no estaba recogido en el Convenio de 17 de diciembre de 2005, sino que derivó de actuaciones posteriores del Ayuntamiento que ponían en relación la celebración de la Exposición y el proyecto Milla Digital, tal y como se detalla en el epígrafe 2.2.7 del presente Informe.

En el cuadro 26 se detalla el ejercicio en el que fueron concedidos los préstamos de inversiones, si fueron provenientes de entidades financieras privadas o públicas, el tipo de interés con el que se firmó cada contrato y el período de carencia.

CUADRO 26

Importe	Año concesión	Tipo de entidad concedente	Tipo de interés	Años de carencia
17.500.000	2005	Privada	Euribor + 0,089	3
17.500.000	2005	Privada	Euribor + 0,089	3
19.723.000	2005	Privada	Euribor + (0,06 y 0,11)	3
25.000.000	2006	Pública	Euribor + 0,03	3
28.288.000	2006	Privada	Euribor + (2,7 y 5,5)	2
31.080.000	2007	Pública	Euribor + 0,031	2
50.000.000	2007	Privada	Euribor + (2,6 y 5,2)	2
41.629.933	2008	Privada	Euribor + 0,25	2
90.000.000	2008	Privada	Euribor + (3,45 y 5,65)	2
27.100.000	2008	Pública	0,00	2
347.820.933	—	—	—	—

En el cuadro 27 se detallan los gastos financieros y los costes de amortización correspondientes a la totalidad de préstamos vivos en cada ejercicio, distinguiendo los créditos existentes con anterioridad a 2005 y los que se contrataron a partir de ese ejercicio.

CUADRO 27

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos financieros							
Prest. concedidos 05/08	—	—	—	407.763,37	1.952.158,41	4.566.992,16	9.449.692,41
Cred. anteriores	15.151.181,95	11.785.654,33	9.772.679,91	7.824.775,99	936.189,02	1.231.594,25	1.287.260,93
Cred. refinanciados 2005	—	—	—	3.050.986,14	10.958.803,20	15.200.012,83	12.851.071,28
Intereses demora y otros	1.314.879,59	2.104.274,51	3.441.821,51	856.129,09	509.210,17	310.151,32	11.053,11
Total	16.466.061,54	13.889.928,84	13.214.501,42	12.139.654,59	14.356.360,80	21.308.750,56	23.599.077,73
Amortización de principal							
Prest. concedidos 05/08	—	—	—	—	—	—	486.111,12
Cred. anteriores	34.915.003,11	39.452.409,73	42.270.372,05	403.226.565,21	5.475.295,25	5.582.488,80	5.695.711,70
Cred. refinanciados 2005	—	—	—	1.556.064,50	6.381.598,68	6.640.554,66	6.910.142,98
Total	34.915.003,11	39.452.409,73	42.270.372,05	404.782.629,71	11.856.893,93	12.223.043,46	13.091.965,80

Respecto a las condiciones de los préstamos, además de los tipos de interés indicados en el cuadro 10, únicamente el del ICO tuvo comisión de apertura, por un importe del 0,02%.

Todos ellos se otorgaron con periodo de carencia, lo que hizo que el plazo de amortización fuera en todos los casos de 30 años, excepto la financiación concedida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, cuyo préstamo se otorgó con un plazo de devolución de 14 años, incluidos dos de carencia.

La carencia se refería únicamente a la amortización del principal, de forma que los gastos pagados por intereses en los ejercicios 2007 y 2008 sí respondieron al mayor nivel de endeudamiento, pasando de 14 millones de euros en 2006 a 21 y 24 millones respectivamente en los dos siguientes ejercicios.

Por último, se ha calculado la parte de las inversiones financiada con endeudamiento. Para ello se ha considerado la totalidad de las obligaciones reconocidas en los capítulos 6, 7 y 8 de los presupuestos de gastos del Ayuntamiento de los ejercicios 2005 a 2008, poniendo en relación dichas cuantías con los derechos reconocidos netos por endeudamiento.

Los préstamos del ejercicio 2005 financiaron el 45,28% de las inversiones realizadas en dicho ejercicio, los préstamos del ejercicio 2006, el 32,63%, en el ejercicio 2007 el porcentaje de inversiones financiadas con endeudamiento fue el 38% y en 2008 este ratio se elevó hasta el 60,43%.

Incremento de tributos municipales

Se ha analizado la evolución de los tributos municipales desde el ejercicio 2002 a 2008 con el objetivo de comprobar si durante estos años se mantuvo la tendencia histórica de los mismos o se observó un aumento superior en los ejercicios próximos a la celebración de la Exposición.

Se ha considerado la evolución de los tributos que tienen un mayor peso específico en los presupuestos municipales. En los cuadros 28 y 29 se exponen, respectivamente, la evolución de los derechos reconocidos netos por estos conceptos y de los tipos impositivos aprobados por el Ayuntamiento en las correspondientes ordenanzas fiscales.

Cuadro 28
(en millones de euros)

Tributo	DRN 2002	DRN 2003	DRN 2004	DRN 2005	DRN 2006	DRN 2007	DRN 2008
IBI	63,07	68,39	73,17	96,45	101,79	106,77	110,25
IVTM	23,42	23,84	24,99	27,15	27,99	28,73	29,96
IIVTNU	23,51	26,75	26,28	31,92	32,76	25,78	21,22
IAE	29,69	19,38	21,07	21,93	21,17	22,75	22,91
ICIO	15,63	14,43	13,15	21,32	27,88	24,65	23,11
Tasa de basuras	10,12	9,28	11,01	13,60	18,96	20,67	22,81
Tasa de agua	38,56	38,30	42,85	44,33	49,18	50,80	50,30
Tasa de licencias urbanísticas	5,44	5,31	4,73	7,20	10,09	6,68	6,18

CUADRO 29

Tributo	Incremento tipo imp. 2002-2004	Incremento tipo imp. 2004-2006	Incremento tipo imp. 2006-2009
IBI	9,75%	23,76%	3,55%
IVTM (1)	1,43%	2,30%	2,98%
IIVTNU	0,00%	0,00%	0,00%
IAE (2)	20,21%	0,00%	1,80%
ICIO	0,00%	0,00%	0,00%
Tasa de basuras (3) (4)	10,16%	60,70%	6,88%
Tasa de agua (5) (6)	10,63%	20,47%	9,53%
Tasa de licencias urbanísticas(7)	0,00%	—	12,02%

(1) Calculado mediante selección de una muestra relativa a turismos, motocicletas, autobuses y remolques y sus distintas categorías.

(2) Calculado mediante selección de una muestra relativa a la situación física del local y coeficiente por cifra de negocios.

(3) Calculado mediante la selección de una muestra de 10 conceptos.

(4) En el 2009 se produjo una modificación en la tasa, por lo que se refleja la variación hasta el ejercicio 2008.

(5) Se ha calculado mediante la selección de una muestra de 10 conceptos.

(6) La variación del último periodo se refiere únicamente de 2007 a 2009.

(7) Desde 2005 se produjeron cambios en la estructura de la tasa que hacen que no sea comparable en el periodo 2004-2006.

Según se deriva de los cuadros anteriores, durante el periodo 2002 a 2009 se incrementó de forma importante el tipo impositivo aplicado a tres tributos municipales: el Impuesto sobre bienes urbanos de naturaleza urbana (IBI), la Tasa por prestación de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales y la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos urbanos.

El tipo impositivo del IBI se incrementó un 9,75% en el ejercicio 2004 y un 23,76 % en 2005, manteniéndose estable en los dos siguientes ejercicios y volviendo a subir en 2008 y en 2009 un 0,59% y un 2,95% respectivamente.

En total, el tipo de gravamen del IBI pasó del 0,40% en el ejercicio 2002 al 0,5626 % en el ejercicio 2009, lo que supuso un incremento de un 40,65% en la totalidad del periodo analizado.

Respecto a la Tasa de abastecimiento y saneamiento de aguas, desde el ejercicio 2003 se ha producido un incremento anual de las tarifas aplicadas, de aproximadamente el 8,5% en 2004 y el 10% en 2005 y 2006, los incrementos fueron menores en 2007 y 2008, y en 2009 se volvieron a incrementar respecto del ejercicio anterior en torno a un 7,5%.

Los datos agregados del periodo 2002 a 2009 correspondientes a las tarifas por abastecimiento de agua, derechos de conexión de acometida hasta 20 mm y verificación por contador, se incrementaron en un 50%.

La Tasa de recogida de residuos urbanos se incrementó entre los ejercicios 2002 a 2008 en un 89%. En el ejercicio 2009 desapareció este tributo tal y como estaba definido sustituyéndose por la nueva Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos urbanos y por la Tasa por prestación de servicios de tratamiento y eliminación de residuos urbanos.

También, aunque en menor medida, se incrementaron las cuotas correspondientes a los turismos del Impuesto de vehículos de tracción mecánica. El incremento fue proporcional a la potencia fiscal, así las cuotas de las categorías de menos de ocho caballos fiscales tuvieron un aumento del 14% y las de más de 20 caballos fiscales un 33%.

Por último, respecto a las tasas por prestación de servicios urbanísticos (licencias urbanísticas), durante el periodo 2002 a 2004 la tasa vigente permaneció sin variación en sus tarifas. En 2005 se produjo una pequeña variación en la estructura de la tasa que influyó principalmente en sus categorías y a partir del ejercicio siguiente aumentaron anualmente las tarifas en vigor. El incremento se cifró durante los ejercicios 2006 a 2009 en un 15%.

De la comparación de la evolución de los tipos de las anteriores figuras impositivas analizadas con los incrementos habidos en el período 2004-2006 en otras ciudades de España de población similar, se ha deducido que el incremento en Zaragoza ha sido superior. En concreto el tipo impositivo del IBI se mantuvo estable en una de las ciudades objeto de análisis, bajó un 2,82% en otra y en la tercera se incrementó en un 4,31%, mientras que en Zaragoza el incremento fue del 23,76%, si bien el Ayuntamiento señala en alegaciones que en 2004 Zaragoza estaba aplicando el tipo más bajo de IBI en comparación con las ciudades de más de 500.000 habitantes.

Respecto a la tasa de basuras, la media de incremento en las ciudades objeto de comparación fue el 6,28%, sin que haya habido importantes desviaciones entre ellas, mientras que en este mismo período el incremento en Zaragoza fue de 60,70%.

La tasa de abastecimiento de agua potable y saneamiento se incrementó en Zaragoza un 14,73% más que la media del aumento del tipo de este tributo en las otras ciudades comparadas.

3.5 ACTUACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DESPUÉS DE LA CLAUSURA DE LA EXPOSICIÓN

3.5.1 Situación económico-financiera

La celebración de la Exposición Internacional ha tenido una significativa influencia en el nivel de obligaciones y de derechos reconocidos del Ayuntamiento.

En la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, la última Cuenta General del Ayuntamiento aprobada y rendida a este Tribunal es la correspondiente al ejercicio 2008, ya que el plazo de rendición de la cuenta de 2009 no finaliza hasta el 15 de octubre de 2010. Por esta causa la evolución de las magnitudes se analizan hasta 2008.

En los cuadros 30 y 31 se detalla la composición del Resultado presupuestario y del Remanente de tesorería en el periodo 2005-2008.

CUADRO 30

Conceptos	2005	2006	2007	2008
1. Derechos reconocidos netos	982.994.634,45	694.814.108,06	780.018.563,41	874.522.346,44
2. Obligaciones reconocidas netas	960.510.691,47	647.760.379,41	747.462.680,95	865.384.335,49
3. Resultado presupuestario (1-2)	22.483.942,98	47.053.728,65	32.555.882,46	9.138.010,95
4. Desviaciones positivas de financiación	2.082.226,37	11.385.115,53	21.803.925,30	31.966.992,68
5. Desviaciones negativas de financiación	55.420,39	18.950,00	6.189.373,89	283.654,53
6. Gastos financiados con remanente de tesorería	3.794.869,61	204.210,40	19.125.527,06	23.791.416,53
7. Resultado presupuestario ajustado (3-4+5+6)	24.252.006,61	35.891.773,52	36.066.858,11	1.246.089,33

CUADRO 31

Conceptos	2005	2006	2007	2008
1. Fondos líquidos de tesorería	26.403.459,15	95.333.507,71	128.628.549,57	78.619.938,71
2. Derechos pendientes de cobro	99.094.076,04	79.057.947,82	100.357.325,93	115.358.431,79
3. Obligaciones pendientes de pago	108.524.337,38	131.133.039,19	163.740.398,79	128.003.293,09
4. Remanente de Tesorería total	16.973.197,81	43.258.416,34	65.245.476,71	65.975.077,41
5. Saldos de dudoso cobro	14.164.444,22	11.152.034,71	11.420.400,34	8.711.522,09
6. Exceso de financiación afectada	2.185.386,71	11.517.506,53	27.142.280,03	31.966.992,68
7. Remanente de tesorería para gastos generales (4-5-6)	623.366,88	20.588.875,10	26.682.796,34	25.296.562,64

El informe de Intervención al expediente de aprobación de los Presupuestos Generales para el ejercicio 2008 advirtió del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, con una necesidad de financiación de 99.922.333 euros, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 18/2001, de 18 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley 15/2006, se elaboró el Plan Económico Financiero para el periodo 2008 a 2010.

En él se señaló que la causa que motivó la necesidad de financiación y por tanto la pérdida de estabilidad presupuestaria fue el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento para la Exposición Internacional y prevé una recuperación en los ejercicios 2009 y 2010 a través, fundamentalmente de una minoración en las inversiones (61 millones de euros en 2009 y 27 millones de euros en 2010).

El presupuesto de 2008 se liquidó con una necesidad de financiación de 145.044.040 euros, y los presupuestos para los ejercicios 2009 y 2010, aunque se aprobaron también con necesidad de financiación, 17.954.530 y 19.179.440 euros respectivamente, ésta fue menor que la prevista para 2008.

Se han analizado tres hechos posteriores a la Exposición con repercusión en los estados financieros de los ejercicios siguientes a la finalización de la muestra: la firma del Acuerdo de Liquidación de Encomiendas por el Ayuntamiento de Zaragoza y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., el incremento del nivel de endeudamiento del Ayuntamiento y la reducción del 15% al 2,5% en la participación del Ayuntamiento en la empresa pública Expoagua Zaragoza 2008, S.A., al transformarse en Expo Zaragoza Empresarial, S.A.

Respecto de la liquidación de las encomiendas de gestión realizadas a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. por las que se encomendó la ejecución de nueve proyectos, llevados a cabo a través de la adjudicación a terceros de contratos de obra, se encuentra pendiente de liquidar la correspondiente al Balcón de San Lázaro.

En el cuadro 32 se detallan las provisiones de fondos realizadas por el Ayuntamiento a la sociedad encomendada en el marco de cada una de estas encomiendas, las transferencias recibidas en su caso, de la AGE y de la DGA como entidades financiadoras de los proyectos, el gasto ejecutado y la liquidación resultante.

CUADRO 32

	Transferencias AGE/DGA	Provisión fondos	Gastos ejecutado	Liquidación aprobada	Liquidación pendiente
U6 Puerta del Ebro y Urb. pasarela	—	691.365,00	615.311,01	-76.053,99	—
U9: Club Náutico y Embarcadero	—	8.800.000,00	12.309.635,98	(1) 3.508.356,00	—
U11: Balcón de San Lázaro	8.521.170,00	10.860.175,27	18.393.141,82	—	7.532.966,55
U15: Azud sobre el río Ebro	11.348.402,44	26.508.926,44	25.971.486,00	-537.440,54	—
Parque Metropolitano del Agua	52.843.535,60	76.312.178,00	90.149.261,08	13.837.083,08	—
Urbanización margen derecha	—	3.190.174,00	2.711.577,00	-478.597,00	—
Pabellón Digital del Agua	—	3.020.000,00	4.652.098,68	1.632.098,68	—
Total	72.213.108,04	129.382.819,16	154.802.511,57	17.885.446,23	7.532.966,55

(1) Este importe es el resultado de la liquidación aprobada el 29 de diciembre de 2008 por importe de 3.492.157,46 euros, la facturación recibida posteriormente por importe de 17.478,52 euros menos 1.279,98 euros que Expoagua no le cobró al Ayuntamiento.

El importe de las liquidaciones aprobadas, 17.885.446,23 euros, se desglosa en 3.492.157,46 euros correspondientes a la liquidación del ámbito de actuación U9: Club Náutico y Embarcadero que fue aprobada por la JGL el 29 de diciembre de 2008, 1.632.098,68 euros correspondientes a la liquidación de la encomienda del Pabellón Digital del Agua que fue aprobada por la JGL el 11 de julio de 2009 y 12.761.109,09 euros correspondientes al Acuerdo de Liquidación aprobado el 12 de abril de 2010, entre el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

La liquidación de la encomienda del ámbito de actuación U9 se realizó sobre un Informe de finalización de la encomienda emitido por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. con anterioridad a la ejecución total de los contratos, por lo que el gasto que debía asumir el Ayuntamiento resultó mayor que el contemplado en dicha liquidación, la diferencia que se incluyó en el Acuerdo de 12 de abril de 2010 ascendió a 16.198,54 euros.

Este Acuerdo además, incluyó las liquidaciones de las obras realizadas en los ámbitos de actuación U6, U15, Parque Metropolitano del Agua y Urbanización Margen Derecha por los importes detallados en el cuadro 32.

El importe de las liquidaciones es coincidente con la diferencia entre las provisiones de fondos efectuadas por el Ayuntamiento a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y la suma de las facturas de los contratos ejecutados en el marco de cada uno de los proyectos encomendados que habían sido remitidas periódicamente al Ayuntamiento. Sin embargo, este Acuerdo no fue acompañado de una liquidación para cada una de las encomiendas que reflejara el gasto ejecutado e imputable a cada una de ellas elaborado por la sociedad encomendada e informado por la Intervención municipal.

En el cálculo de las liquidaciones no se consideró el gasto facturado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. a los adjudicatarios de los contratos de obra y que según los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas supuso el 4,9% del precio de estos contratos. Los conceptos por los que la sociedad encomendada facturó estos importes eran: Dirección integrada al Proyecto global (0,76%), Control de calidad e inspección (1,00%), Coordinación de Seguridad y Salud (0,80%) y Actuaciones contenidas en el Plan Logístico de la Construcción (2,35%). Como consecuencia de estas circunstancias el gasto total de los proyectos imputado al Ayuntamiento fue superior al abonado por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. a terceros, en al menos 6.156.308,29 euros.

Además, en el importe conjunto liquidado se incluyeron 250.235,98 euros de facturas que no correspondían a los proyectos encomendados y 9.717.616 euros de gastos derivados de expedientes de daños y otras incidencias en la ejecución de contratos que fueron asumidos por las Administraciones cofinanciadoras de los proyectos a pesar de que eran consecuencia de errores o incidencias en la gestión de la sociedad estatal.

Dos de los proyectos liquidados en el Acuerdo de 12 de abril de 2010 eran cofinanciados por las tres Administraciones participantes en el evento: la construcción del Azud en el río Ebro y la urbanización y construcción del Parque Metropolitano del Agua.

La financiación del Azud en el río Ebro se asumió íntegramente por el Ayuntamiento en el Convenio, sin embargo fue objeto de modificación, estableciéndose que la segunda fase de su construcción, cuyo coste máximo se cuantificó en 16.700.000 euros, fuera cofinanciada por las tres Administraciones firmantes: AGE, DGA y Ayuntamiento con los siguientes porcentajes 40%, 30% y 30% respectivamente, sin incluir ninguna cláusula que resolviera la distribución de las posibles diferencias con el coste real de ejecución. La facturación de esta segunda fase ascendió a 15.820.983,09 euros, inferior al coste estimado en 879.016,91 euros.

Respecto a la urbanización y construcción del Parque Metropolitano del Agua, el gasto ejecutado ascendía a 90.149.261,08 euros, excediendo de la estimación de costes prevista en el Convenio y en su posterior modificación en 13.864.778,79 euros.

En el Convenio se estableció un presupuesto inicial de 52.778.014,29 euros, de los cuales la AGE, a través del MEH aportaría 30.000.000 euros, y la DGA 6.389.008,00 euros, cuantía equivalente a la que debía aportar el Ayuntamiento. Además, éste financiaría otros 10.000.000 euros procedentes de ingresos de instalaciones hoteleras.

En la modificación de 13 de diciembre de 2007 del Convenio se amplió la financiación del Parque Metropolitano en 23.506.468 euros, distribuyendo esta cuantía entre la AGE, la DGA y el Ayuntamiento en un 70%, 15% y 15% respectivamente. Sin embargo no se incluyó ninguna cláusula que resolviera la distribución de un posible exceso de coste.

Tanto en el proyecto de construcción del Azud como en la urbanización y construcción del PMA surgieron diferencias en la liquidación respecto del coste estimado. En el Acuerdo de Liquidación el importe conjunto que ascendió a 11.511.332,77 euros fue asumido por el Ayuntamiento en su integridad, sin que se acordara el reparto del exceso de coste entre las tres Administraciones intervinientes según los porcentajes pactados en el Convenio y sus adendas.

En el Acuerdo, que cuantificó la deuda municipal pendiente en 12.761.190,08 euros se determinó que esta cantidad se satisfaría mediante la entrega de una parcela de propiedad municipal valorada en 4.785.022,50 euros, el pago de 350.000 euros en 2011 y el resto, 7.626.167,58 euros en 2012 y 2013.

Por último, respecto al proyecto a realizar en el ámbito de actuación U11, en la adenda al Convenio de recuperación de riberas, de 23 de abril de 2007, se acordó su ejecución por el Ayuntamiento de Zaragoza y su financiación por el MMA, estableciéndose un importe de inversión por dicho Ministerio de 17.042.340 euros. En el momento de la firma, el MMA transfirió al Ayuntamiento el 50% de la cuantía prevista, y el resto se aportaría una vez finalizadas las obras. Sin embargo, en la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras, aunque las obras ya habían sido finalizadas y se había remitido la documentación justificativa al Ministerio, éste no había procedido a realizar la segunda transferencia.

La facturación recibida hasta julio de 2010 ascendía a 18.393.141,82 euros, superándose el presupuesto previsto en la adenda citada en 1.747.640,04 euros, sin que tampoco se haya acordado quien asumirá el exceso de gasto.

Por lo que se refiere al **incremento en el nivel de endeudamiento**, que de 442.039.451,12 euros en 2004 alcanzó 705.864.851,17 euros en 2008, supondrá en los ejercicios siguientes un correlativo incremento en los gastos financieros. Si bien, las operaciones de refinanciación de deuda llevadas a cabo permitieron diferir en el tiempo tanto el pago de intereses como la amortización del capital.

En el cuadro 33 se exponen las estimaciones de gasto de intereses y de cuotas de amortización correspondientes a los préstamos para inversiones concertados en el periodo 2005 a 2008.

CUADRO 33

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos financieros	8.938.013,31	9.163.143,40	8.089.571,31	7.782.619,79	7.475.662,28	7.168.707,77	7.224.077,76
Amort.principal	6.139.641,84	7.529.300,63	13.710.525,69	13.710.525,69	13.710.525,69	13.710.525,69	13.710.525,69
Total	15.077.655,15	16.692.444,03	21.800.096,99	21.493.142,48	21.186.187,97	20.879.233,45	20.934.603,44

Estos datos, en relación con los que se incluyen en el cuadro 27 del presente Informe relativos a los gastos financieros y los costes de amortización correspondientes a la totalidad de deuda viva, permiten afirmar que a partir del ejercicio 2011, año en el que finalizan la mayoría de los periodos de carencia de los préstamos concertados en el periodo 2005-2008, la cuantía que tendrá que amortizar cada año por estos préstamos es equivalente a los importes amortizados por la totalidad de la deuda en los ejercicios 2007 y 2008, pagos que ascendieron respectivamente a 12 y 13 millones de euros.

Los diez préstamos relacionados en el cuadro 26 presentaban un saldo a 31 de diciembre de 2008 de 347.334.822 euros, es decir representaban el 49% de la totalidad de la deuda viva en ese momento.

Respecto a la reducción de la participación del Ayuntamiento en el capital de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., una vez finalizada la Exposición Internacional, en sesión de 6 de febrero de 2009, la Junta General de accionistas, en la que la participación del Ayuntamiento era del 15% y cuyo capital social ascendía a 443.933.333 euros, acordó la reducción y ampliación simultáneas de su capital social.

Este acuerdo se justificó en la necesidad de restablecer el equilibrio patrimonial de la sociedad como consecuencia de las pérdidas acumuladas que disminuyeron los fondos propios a 67.098.000 euros, de conformidad con lo previsto en los artículos 163 y siguientes de la TRLSA.

El Ayuntamiento renunció expresamente al derecho de suscripción preferente que como consecuencia de esta operación establece el artículo 169 del TRLSA y suscribió un número de acciones que le otorgó una participación en el nuevo capital social, 240.000.000 euros, del 2,5%, para lo que realizó una aportación dineraria de 6.000.000 euros.

El resto del capital social fue suscrito por la AGE y por la DGA, ésta última a través de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.

La transformación de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. en Expo Zaragoza Empresarial, S.A. se adoptó a continuación, en sesión de la Junta General de Accionistas de 9 de marzo de 2009 y en ella se mantuvo la participación municipal en el 2,5%, por lo que la reducción en la participación del Ayuntamiento respecto a la que tenía inicialmente no supuso devolución de aportaciones.

3.5.2 Mantenimiento y explotación de las inversiones

En relación con el mantenimiento y conservación de las inversiones cuya ejecución fue asumida por las distintas Administraciones, el Convenio para la recuperación de riberas suscrito entre el MMA y el Ayuntamiento el 3 de octubre de 2005, incluyó como actuación a realizar por el Ayuntamiento «la conservación, mantenimiento y vigilancia de las obras, viales, espacios verdes y forestales de uso público, así como los bienes mobiliarios que se establecen en la consecución de cada uno de los objetivos» y respecto de las actuaciones a realizar por el Ministerio se señalaba que «delimitará el Dominio Público Hidráulico de acuerdo con la normativa vigente y se encargará de la limpieza y conservación del cauce de los ríos en la parte que no sea de uso público». Sin embargo, no incluyó ninguna cláusula relativa al mantenimiento, conservación y explotación de las inversiones.

Las obras que se llevaron a cabo por el MMA fueron objeto de recepción municipal a través de Acuerdo de 20 de febrero de 2009 suscrito entre la CHE y el Ayuntamiento.

Del resto de las inversiones realizadas con motivo de la Exposición, las asumidas por el Ministerio de Fomento y por la DGA, continuaron siendo de titularidad estatal y autonómica respectivamente después de haber sido ejecutadas.

Por otra parte, las inversiones realizadas por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., ubicadas en su totalidad en el recinto de la Exposición, una vez finalizada la misma pasaron a gestionarse por la sociedad Expo Zaragoza Empresarial, S.A., como Parque Empresarial. Actualmente se están llevando a cabo las obras de acondicionamiento y remodelación necesarias para el funcionamiento de dicho Parque.

Por lo tanto, el Ayuntamiento es la entidad responsable del mantenimiento, conservación y en su caso, explotación de las inversiones cuya ejecución asumió en el Convenio y de las recibidas del MMA. Estas inversiones se refieren a las obras de urbanización y edificación en las márgenes de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y del Canal Imperial de Aragón y a las realizadas en el Parque Metropolitano del Agua.

En el Anexo I se han enumerado las inversiones previstas en el Convenio con detalle de la finalización de su ejecución. De aquéllas cuyo mantenimiento le corresponde al Ayuntamiento se llevaron a cabo todas, excepto las que se deberían haber realizado en el ámbito de actuación U25, y la adecuación del río Huerva entre Gran Vía y Paseo de la Constitución.

Así, el Ayuntamiento ha llevado a cabo prácticamente la totalidad de las obras inicialmente previstas, algunas de las cuales, sobre todo las relativas al acondicionamiento de los canales de agua de la ciudad y la integración en la misma del río Ebro, eran actuaciones urbanísticas previstas con anterioridad a la planificación de la Exposición.

Con la construcción del Parque Metropolitano del Agua se ha dotado a la ciudad de un gran espacio verde, que junto con el ya existente, Parque Primo de Rivera, constituyen los dos sistemas generales destinados a zona verde más importantes de la ciudad. El PMA se ha diseñado además como centro para actividades de ocio, deportivas y de medio ambiente, si bien este potencial no ha sido desarrollado en su integridad.

El Ayuntamiento adscribió el mantenimiento, conservación y explotación de estas inversiones a la sociedad ZGZ@DesarrolloExpo, S.A. (ZGZ), constituida al efecto con capital íntegramente municipal el 20 de febrero de 2009.

El objeto social, según se establece en el artículo 2 de sus Estatutos fue «la tenencia, administración, conservación, explotación, desarrollo y cualquier otra actividad de gestión...en el ámbito de los espacios situados en el meandro de Ranillas y en los espacios de riberas vinculados a las obras del Plan de acompañamiento de la Exposición Internacional de 2008».

Con anterioridad a la constitución de esta sociedad, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 212 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, el Ayuntamiento elaboró la correspondiente Memoria económica relativa a la creación de la sociedad ZGZ.

Aunque el objeto de la sociedad se refiere tanto a los espacios de riberas como al Parque Metropolitano del Agua, en la Memoria únicamente se incluyó una estimación de gastos e ingresos relativa al mantenimiento y explotación del PMA, sin incluir las previsiones correspondientes a las infraestructuras llevadas a cabo en las márgenes de los canales de agua en la ciudad.

En esta Memoria se señaló que la conservación del Parque se realizaría por parte del Ayuntamiento en un 73,45%, correspondiendo el 26,55% restante a las empresas concesionarias de la explotación de los servicios que se han detallado en el epígrafe 2.2.4 del presente Informe.

Se realizó una proyección temporal de los ingresos y gastos para un periodo de diez años, en la que se contemplaban unos gastos para el ejercicio 2010 de 2,89 millones de euros, de los cuales el 74% correspondían a gastos de mantenimiento de los activos, que estaba previsto gestionar a través de contrataciones con terceros realizadas por la sociedad.

Respecto a los ingresos estimados para 2010, se previó que el 95% fuera aportación municipal (2,75 millones de euros), el 24% de los cuales los obtendría el Ayuntamiento de los cánones de las concesiones.

En la proyección temporal de las previsiones de ingresos se realizó una estimación de los recibidos por cánones que iban desde los 5,49 millones de euros recibidos en 2009 hasta los 1,17 millones de euros previstos para el ejercicio 2018. Se motivó este incremento en nuevas concesiones previstas, si bien el Ayuntamiento, al menos en la fecha de constitución de la sociedad, no tenía definidos los usos productivos que pudieran dar lugar a estas nuevas contrataciones.

El Consejo de Administración de ZGZ aprobó la previsión de gastos e ingresos para el ejercicio 2009 que se detalla en el cuadro 34, que únicamente se refiere al Parque Metropolitano del Agua, no incluyendo actuaciones relativas a las instalaciones e infraestructuras construidas en las riberas de los canales de agua de la ciudad de Zaragoza.

CUADRO 34

Gastos	Importe
Personal	417.835
Contratos de Mantenimiento	1.363.413
Equipamientos	100.000
Gastos Corrientes	238.752
Total	2.120.000

Ingresos	Importe
Recursos Propios	20.000
Aportación Municipal	2.100.000
Total	2.120.000

Las actividades que llevó a cabo la sociedad ZGZ durante el ejercicio 2009 se limitaron a la asistencia en la organización de una serie de eventos culturales y deportivos.

A pesar de contar con presupuesto para el ejercicio 2009 y tener personal contratado durante en ese periodo, no se planificó otro tipo de actuaciones en los inmuebles y espacios cuya gestión había asumido. La justificación aportada por la sociedad es que no se planificarían actuaciones en tanto no se concediera la aportación municipal correspondiente al presupuesto para el ejercicio 2010, si bien la cuantía de esta aportación ya se había estimado en la Memoria previa a la creación de sociedad en, aproximadamente, 2,5 millones de euros, importe que coincidió con la consignación en los Presupuestos Generales de la Corporación para dicho ejercicio.

Por lo que se refiere a las infraestructuras ejecutadas en los espacios de riberas de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y del Canal Imperial, su conservación y mantenimiento se ha llevado a cabo durante el ejercicio 2009 por las distintas áreas municipales, en función del objeto y naturaleza de la infraestructura e instalación (Servicio de Infraestructuras, Alumbrado Público, Parques y Jardines, Montes, Medio Ambiente, etc.), previendo que en los ejercicios siguientes estos costes fueran asumidos por la sociedad municipal creada al efecto. Sin embargo no se incluyeron en la proyección temporal realizada y tampoco en la aportación prevista en los Presupuestos municipales para 2010.

El Ayuntamiento no ha aportado a este Tribunal el coste total imputado al presupuesto de 2009 por estos conceptos, entre los que estaría el mantenimiento entre otras inversiones, del Azud en el río Ebro.

La información facilitada en este sentido ha sido únicamente la correspondiente al alumbrado público y a las redes de abastecimiento y saneamiento de agua, relativos al coste de estos conceptos, tanto en el PMA como en los espacios de riberas. Es decir a pesar de las transferencias realizadas por el Ayuntamiento a la sociedad creada para el mantenimiento de estas infraestructuras, en el Ayuntamiento se han seguido realizando actuaciones en el ejercicio 2009 al menos, por lo que se refiere al alumbrado público y a las redes de abastecimiento y saneamiento de agua en el ámbito del Parque.

El alumbrado público correspondiente al PMA se cuantificó para el ejercicio 2009 en 96.531,19 euros y el relativo a las riberas de los ríos y del Canal Imperial en 320.740,17 euros.

El gasto en concepto de limpieza de los conductos e instalaciones derivado de la ampliación de estas redes fue para el ejercicio 2009, de 30.533,35 euros.

Por último, no consta la delimitación del dominio público hidráulico cuya realización fue asumida por el MMA, lo que ha dificultado la limpieza y conservación de los márgenes y cauces de los ríos.

En este sentido, en el Acuerdo de 20 de febrero de 2009, se establecieron servidumbres para permitir el paso a caminos con objeto de desarrollar trabajos de conservación. Si bien, estas servidumbres, que además se determinaron únicamente respecto a las actuaciones del Canal Imperial de Aragón, carecían de especificaciones técnicas que definieran de forma precisa las competencias de cada Administración.

Además, la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., que había realizado trabajos de mantenimiento y conservación de espacios públicos en el PMA, le facturó a ZGZ@Desarrollo Expo,S.A. los gastos derivados de la apertura del Pabellón Puente durante los meses de enero a junio de 2010 por importe de 51.896,27 euros y los correspondientes al mantenimiento del Pabellón del Agua en el primer trimestre del año 2009 por importe de 27.812,69 euros.

4. CONCLUSIONES

1. La designación de la ciudad de Zaragoza como sede de la Exposición Internacional de 2008 y la financiación que, como consecuencia del evento, se aportó por otras Administraciones públicas, permitió al Ayuntamiento llevar a cabo numerosos proyectos y actuaciones urbanísticas que se habían contemplado en diversos planes anteriores a dicha designación, y cuya realización ya estaba prevista en el Plan General de Ordenación Urbana de 2001.

Estos planes se referían fundamentalmente a la configuración del río Ebro como espacio urbano, a la recuperación de áreas enclavadas en el perímetro de la ciudad a través de la construcción de nuevos

viales y espacios verdes, así como a la dotación de infraestructuras aeroportuarias, carreteras y a la remodelación de accesos a Zaragoza.

La celebración de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 fue el resultado de la colaboración de las tres Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, que participaron en la planificación, en la financiación y en la ejecución del conjunto de las actuaciones desarrolladas.

En relación con la planificación de las actuaciones:

2. La planificación del evento se instrumentó a través de la firma de Convenios administrativos en los que participaron las tres Administraciones públicas. En ellos se acordó la creación de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., encargada de la gestión, promoción y organización de la Exposición y se definieron las actuaciones que debían desarrollarse en la ciudad en el marco del evento, también se identificaron las entidades responsables de su ejecución y de su financiación. Los Convenios se firmaron el 3 de octubre y el 17 de diciembre de 2005.

En los Convenios suscritos no se incluyó una memoria justificativa de las necesidades que pretendían satisfacerse con los proyectos previstos ni una descripción de los mismos más allá de su mera enunciación.

3. En los Convenios no se motivó la inclusión de las actuaciones concretas en el marco de la Exposición, con la excepción de las obras a realizar en las riberas y márgenes de los ríos Ebro, Gállego y Huerva y del Canal Imperial de Aragón, para las que en el Convenio de 3 de octubre de 2005, se indicó de forma genérica el propósito de su restauración y su integración en la ciudad.

4. La estimación inicial de costes de estas actuaciones incluida en los Convenios ascendió 840.776.839 euros. No se elaboró ningún estudio ni informe que soportara estas estimaciones ni se concretó ningún procedimiento de financiación para los supuestos en los que el gasto ejecutado superara la cifra prevista.

Esta carencia dio lugar a la inclusión en el Convenio del proyecto Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana sin especificar qué infraestructuras y obras se integrarían en dicho proyecto, que se cuantificó en 109 millones de euros. En su ejecución se verificó que se referían fundamentalmente a obras de mantenimiento y renovación urbana propias de la gestión ordinaria del Ayuntamiento.

5. Mediante el empleo conjunto e irregular de Convenios de colaboración y encomiendas de gestión a Expoagua Zaragoza 2008, S.A., el Ayuntamiento de Zaragoza hizo cesión de sus competencias en materia de contratación de la proyección y ejecución de los proyectos de obras, incluyendo el seguimiento y control de la ejecución, produciéndose no sólo contrataciones sobre proyectos no aprobados por el Ayuntamiento sino ejecuciones de obras diferentes a los proyectos aprobados (Parque Metropolitano del Agua).

6. El Ayuntamiento de Zaragoza, respecto a las actuaciones que asumió desarrollar, tampoco llevó a cabo ningún estudio previo que justificara las cuantías acordadas, ni ningún análisis de la viabilidad económica de dichas actuaciones ni ningún informe sobre la financiación necesaria para dar cobertura presupuestaria a los incrementos de gasto derivados de la ejecución de los proyectos.

En relación con las actuaciones urbanísticas preparatorias de la Exposición:

7. Con objeto de disponer de los espacios necesarios para el desarrollo de diversos proyectos enmarcados en la Exposición, el Ayuntamiento adquirió 145 parcelas con una extensión total de 1.344.233 m² a través de diversos procedimientos. La operación más importante fue la adquisición de 106 parcelas mediante la suscripción de un Convenio con una entidad financiera a la que el Ayuntamiento había transmitido los derechos de opción de compra correspondientes a los contratos firmados con los particulares propietarios de las fincas. En este Convenio se acordó la permuta de dichos terrenos teniendo como contrapartida aprovechamientos urbanísticos futuros en zonas de nueva expansión de la ciudad, ajenos al lugar donde debía tener lugar la celebración de la Exposición. La negociación directa con esta entidad financiera vulneró los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

La mencionada adquisición de suelo tuvo un coste para el Ayuntamiento de 89 millones de euros, de los cuales 66 millones correspondieron a las 106 parcelas y se financiaron a través de la operación anterior.

8. El Ayuntamiento de Zaragoza aprobó tres modificaciones del PGOU para adecuar la delimitación y superficie de diversos ámbitos pertenecientes a sistemas de espacios libres y de equipamientos al proyecto de márgenes y riberas del río Ebro y para la ordenación del espacio donde se ubicó la Exposición y donde se configuró una de las mayores zonas verdes de la ciudad. La tramitación de estas modificaciones

se realizó de conformidad con la legislación aplicable, solamente en una de las modificaciones se omitieron informes técnicos que hubieran sido aconsejables aunque no preceptivos.

En relación con los procedimientos administrativos y el control interno:

9. La Ley 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza 2008, aprobada por la DGA, estableció la calificación de urgencia para los expedientes de contratación relacionados con la Exposición y autorizó la realización de encomiendas de gestión con el mismo objeto a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A.

El Ayuntamiento, para la ejecución de los proyectos asumidos en los Convenios, utilizó ambas figuras jurídicas y por lo que se refiere a la contratación adjudicada por el Ayuntamiento, no calificó de urgentes los procedimientos tramitados a pesar de la autorización legal señalada.

10. En las encomiendas de gestión, el Ayuntamiento se reservó una serie de actos jurídicos entre los que no se encontraban la adjudicación ni la formalización de los contratos. Estos actos deberían haberse realizado por el Ayuntamiento a propuesta de la sociedad encomendada, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley 30/92, que señala que será responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

11. En las encomiendas de gestión, el Ayuntamiento no definió las actividades encomendadas, excepto en la relativa a la construcción de la primera fase del Azud en el río Ebro que incluyó las especificaciones técnicas de la obra a ejecutar.

12. La ejecución de la segunda fase del Azud se llevó a cabo por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. sin que se hubiera formalizado la correspondiente encomienda de gestión por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que en el convenio suscrito el 13 de diciembre de 2007 por las tres Administraciones Públicas cofinanciadoras del proyecto se acordara que la obra sería ejecutada por la mencionada sociedad.

13. En las encomiendas relativas a la urbanización y edificación del PMA, del Club Náutico y del Embarcadero en el Azud, el Ayuntamiento no precisó los procedimientos por los que se debían llevar a cabo, contratación de obra o concesión administrativa.

14. En las encomiendas relativas a la urbanización y edificación del PMA, del ámbito de actuación U11: Balcón de San Lázaro, así como en las correspondientes a las adquisiciones de terrenos vinculados a la celebración de la Exposición, no se presupuestó el coste de las actuaciones.

15. El procedimiento establecido para la tramitación de las encomiendas de gestión no permitía conocer el momento en el que los contratos adjudicados a terceros habían sido ejecutados en su totalidad, de forma que se tuviera constancia de en qué momento debía procederse a la liquidación de las encomiendas.

Estas deficiencias y omisiones dieron lugar a actuaciones discrecionales en su ejecución, a la remisión de facturas al Ayuntamiento que no estaban incluidas en su ámbito objetivo y a la ejecución de obras que no se adecuaron a los proyectos previamente aprobados por el Ayuntamiento.

16. Las Comisiones de Seguimiento y Coordinación constituidas en los Convenios interadministrativos con funciones de evaluación periódica del estado de ejecución de los compromisos asumidos por las Administraciones firmantes, no realizaron ningún seguimiento de los proyectos de competencia municipal. Por su parte, el Ayuntamiento tampoco estableció procedimientos específicos para el control y seguimiento de las actuaciones a realizar en el marco de los compromisos asumidos.

Tanto la adjudicación de contratos por el Ayuntamiento como las actuaciones urbanísticas desarrolladas, se realizaron en el marco de su gestión habitual, sin establecer controles del cumplimiento de los compromisos asumidos como consecuencia de la celebración de la Exposición.

En relación con la ejecución de proyectos mediante contratos celebrados por el Ayuntamiento:

17. La mayor parte de los procedimientos de contratación para llevar a cabo los proyectos de la Exposición se incoaron y se adjudicaron con anterioridad a que dichos proyectos se asumieran por el Ayuntamiento en los Convenios interadministrativos, respondiendo a la planificación previa que el Ayuntamiento había realizado de estas actuaciones.

18. En ninguno de los expedientes de contratación constaba informe específico de la necesidad pública de llevar a cabo estos proyectos, lo que hubiera sido aún más necesario en los expedientes cuya ejecución se inició antes de la firma de los Convenios.

19. En la totalidad de los proyectos de obra se han producido importantes modificaciones que han dado lugar a la tramitación de contratos modificados. Estas modificaciones en algunos casos, han superado el 20% del importe inicialmente adjudicado, si bien en los expedientes constaba la conformidad del contratista, y en otros, han supuesto cambios sustanciales en el proyecto que hubieran debido dar lugar a la resolución del contrato y a incoar un nuevo procedimiento.

20. Se han aprobado modificaciones de contrato con posterioridad a la ejecución de las obras correspondientes, de forma que estas actuaciones no estaban amparadas en el correspondiente procedimiento de contratación previsto para las Administraciones públicas.

21. Se produjeron paralizaciones de obra, demoliciones e incluso la necesidad de rehacer obra ejecutada como consecuencia de la descoordinación con otras Administraciones en la ejecución de obras colindantes. Esta situación se produjo a pesar de la creación del Consorcio Expo y de las Comisiones de seguimiento establecidas en los Convenios, que tenían expresamente atribuidas las funciones de coordinación.

22. En la ejecución de los proyectos se produjeron en general retrasos respecto de la fecha de finalización prevista que alcanzaron desde 4 hasta 17 meses, si bien la finalización de todos ellos se produjo con anterioridad a la inauguración de la Exposición.

En relación con la ejecución de proyectos de construcción de obra pública mediante encomiendas de gestión:

23. En algunos casos el Ayuntamiento formalizó las encomiendas de gestión con anterioridad a la firma de los Convenios interadministrativos en los que asumía la obligación de ejecutar de dichos proyectos.

24. En algunas de las encomiendas el Ayuntamiento, no estableció las especificaciones técnicas de las obras a ejecutar a pesar de que los correspondientes proyectos de obra ya habían sido redactados.

25. En la mayoría de las encomiendas se adjudicaron los contratos de ejecución de obra con anterioridad a la aprobación del correspondiente proyecto por el Ayuntamiento y de éstos, en algunos casos dicha adjudicación se produjo incluso antes de la formalización de la encomienda.

26. En la totalidad de las encomiendas el Ayuntamiento no aprobó los proyectos modificados y tuvo conocimiento de dichas modificaciones con posterioridad a la ejecución de las obras correspondientes, incumpliendo la cláusula 2ª del Convenio de encomienda.

27. En la totalidad de los proyectos cuya ejecución se encomendó a la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A., ésta dedujo del pago a los contratistas de obras el 4,9% del precio del contrato en concepto de costes de coordinación. Estos importes, al no ser minorados de la facturación remitida al Ayuntamiento, incrementaron el coste de las encomiendas.

28. En la totalidad de los contratos de obra derivados de la ejecución de las encomiendas se han producido retrasos, de entre dos meses y dos años, respecto a la fecha prevista de finalización, la mayor parte de ellos acumuló un retraso superior a un año, sin que el Ayuntamiento reclamara de la sociedad encomendada la realización en el tiempo establecido de las obras contratadas.

29. En los contratos correspondientes a diversos proyectos se han emitido certificaciones de obra con posterioridad a la fecha del certificado de final de obra, sin que esta actuación fuera puesta de manifiesto por el Ayuntamiento a la sociedad encomendada.

30. La práctica totalidad de las obras e instalaciones entraron en funcionamiento, antes y durante la celebración de la Exposición, sin que se hubiera producido la firma de las correspondientes actas de recepción, lo que implicó la puesta a disposición del uso público sin la transmisión de los derechos dominicales a la Administración ni el inicio del plazo de garantía, puesto que tampoco constaba en los expedientes que obraban en el Ayuntamiento, la firma de actas de ocupación.

31. En la totalidad de las encomiendas, el Ayuntamiento asumió algunas facturas sin la correspondiente formalización de los contratos cuyo importe conjunto superó el millón de euros. En alegaciones el Ayuntamiento justifica esta actuación en base a teoría jurisprudencial de enriquecimiento injusto y manifiesta que asumió las citadas facturas tras comprobar que el suministro, servicio o la obra facturada se había realizado de hecho.

En relación con la ejecución de proyectos de concesión de obra pública y explotación de servicio público mediante encomiendas de gestión:

32. En los proyectos encomendados que dieron lugar a contratos de concesión de obra y de explotación de servicio público, el Ayuntamiento no incluyó ninguna referencia técnica a cómo debían ejecutarse las obras ni estableció ningún requisito técnico ni económico de la explotación. Tampoco se establecieron plazos de concesión. No se realizó por tanto ninguna precisión sobre el objeto encomendado, vulnerando el artículo 15 de la Ley 30/92 que exige que la encomienda se realice con expresa mención de las actividades a las que afecte, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

33. El Ayuntamiento tomaba conocimiento del contrato de la concesión de obra pública y de la explotación del servicio después de su adjudicación, momento en el que asumía las condiciones del mismo. En este acto otorgaba la concesión demanial al licitador, acto reservado al Ayuntamiento. Además, al otorgarse con posterioridad a la adjudicación del contrato, el adjudicatario, durante este periodo, ejercía una ocupación del dominio público sin la correspondiente autorización. Este periodo en algunos casos excedió al año.

34. El Ayuntamiento tampoco conocía ni aprobaba los planes de viabilidad económica presentados por el licitador y debía asumir en el momento de la subrogación los derechos y obligaciones económicos en las condiciones pactadas en el contrato, con posterioridad a la clausura de la Exposición, dos de las concesiones adjudicadas están afectadas por declaraciones de concurso de acreedores y se han aprobado modificaciones de contratos en otras dos.

En relación con la gestión de las sociedades municipales:

35. El Ayuntamiento encomendó la realización de la arquitectura interior, instalaciones y decoración del Pabellón de Zaragoza en la Exposición y el desarrollo de los contenidos culturales a dos sociedades de capital íntegramente municipal a través de sendos encargos de ejecución. El presupuesto ascendió respectivamente a cinco y dos millones de euros.

En ninguno de estos mandatos se aprobó por el Ayuntamiento un documento que estableciera las condiciones en las que se debían desarrollar las actuaciones encomendadas, los actos que se reservaba el Ayuntamiento, la forma en la que éste haría los pagos a dichas sociedades ni tampoco la documentación que éstas debían presentar para hacer efectiva la liquidación.

36. El proyecto relativo a la arquitectura interior, instalaciones y decoración del Pabellón se llevó a cabo a través de la adjudicación de tres contratos, únicamente en uno de ellos constan informes del Ayuntamiento relativos tanto al pliego de cláusulas técnicas como a la adjudicación del contrato. Tampoco consta la aprobación municipal del programa y del presupuesto para la realización de las actividades culturales.

37. Todos los contratos fueron ejecutados y liquidados excepto el relativo a la realización, montaje y mantenimiento de una maqueta de la ciudad a ubicar en el Pabellón de Zaragoza. La maqueta fue construida y expuesta durante la celebración de la Exposición, si bien no se ha realizado su reinstalación en el Ayuntamiento según estaba previsto. Los módulos de la maqueta permanecen guardados en dependencias municipales.

En relación con la situación económico financiera del Ayuntamiento después de la clausura de la Exposición:

38. Las principales fuentes de financiación de la Exposición fueron las transferencias recibidas de otras Administraciones públicas, el incremento del endeudamiento, la enajenación de terrenos y de aprovechamientos urbanísticos y el incremento de los tipos impositivos de los tributos municipales.

Sin embargo, los gastos derivados de la celebración de la Exposición, fundamentalmente inversiones y transferencias de capital, han motivado la pérdida de la estabilidad presupuestaria en el Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio 2008, con una necesidad de financiación cuantificada en la correspondiente liquidación del presupuesto en 145 millones de euros y han influido en las previsiones de necesidad de financiación para los ejercicios 2009 y 2010, cuantificadas en 18 y 19 millones de euros respectivamente.

39. Con el objeto de liquidar las encomiendas pendientes, excepto la relativa al ámbito de actuación U11, de la que no se ha recibido la financiación correspondiente del MMA, el Ayuntamiento y la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. firmaron el 12 de abril de 2010 el Acuerdo de Liquidación de

Encomiendas, en el que el Ayuntamiento reconoció una deuda a favor de Expoagua Zaragoza 2008, S.A de 13 millones de euros.

En este Acuerdo el Ayuntamiento, como entidad encomendante, asumió tanto los gastos derivados de incidencias en la ejecución de los contratos, que alcanzaron un importe de 10 millones de euros y que no deberían haber formado parte del coste de las encomiendas, como el exceso de coste de los proyectos motivado por la falta de deducción en el cálculo de la liquidación de los gastos facturados por la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. a terceros y que ascendieron, al menos, a 6 millones de euros.

40. Además, en los proyectos cofinanciados con las otras dos Administraciones participantes en el evento, asumió la totalidad del exceso de gasto ejecutado sobre los presupuestos estimados para cada proyecto, cuyo importe total ascendió a 12 millones de euros, sin distribuir la diferencia entre los agentes financiadores con los criterios establecidos en los convenios interadministrativos suscritos. Esta cifra se podría incrementar en un millón de euros por el exceso de coste de las obras ejecutadas en el ámbito de actuación U11, en el caso de que finalmente sea asumido también por el Ayuntamiento.

41. El Ayuntamiento de Zaragoza en los ejercicios siguientes a la celebración de la Exposición tendrá que afrontar, además del pago de la deuda derivada del Acuerdo citado, cuyo mayor importe, ocho millones de euros, se deberá abonar en los ejercicios 2012 y 2013, los gastos derivados del incremento del endeudamiento.

Las estimaciones de gastos por intereses y cuotas de amortización de los préstamos para inversiones concertadas entre 2005 y 2008, cuya deuda viva a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 706 millones de euros, se cuantifican entre 15 millones de euros en 2009 y 21 millones en 2015.

En relación con la situación de los proyectos después de la clausura de la Exposición:

42. El Ayuntamiento de Zaragoza ejecutó la totalidad de los proyectos asumidos en los Convenios interadministrativos y únicamente no ha sido acreditada la realización de la limpieza de los ríos Gállego y Huerva y de la adecuación de un tramo urbano de este último.

43. Además de las actuaciones previstas en los Convenios, el Ayuntamiento planificó la realización de otros nueve proyectos también relacionados con la Exposición. Su ejecución fue objeto de encomienda de gestión a la sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A. y tres de estos proyectos no llegaron a ejecutarse, sin que se haya justificado su falta de realización.

44. La gestión de un proyecto tan complejo como es la Exposición Internacional, afectado de deficiencias de planificación, gestión y control, ha propiciado la recuperación de las riberas del Ebro constituyendo este activo un logro que acrecienta la responsabilidad municipal como agente obligado al mantenimiento, conservación y explotación de las inversiones realizadas, a fin de evitar el deterioro y malogramiento que ha acompañado a experiencias similares.

5. RECOMENDACIONES

1. El Ayuntamiento de Zaragoza debería acordar con el resto de Administraciones públicas participantes en el evento, la financiación del exceso de gasto realizado en la ejecución de los proyectos respecto de las estimaciones iniciales.

2. El Ayuntamiento de Zaragoza debería impulsar la puesta en marcha de las instalaciones de uso cultural y deportivo que están finalizadas y pendientes de su apertura al público.

3. El Ayuntamiento de Zaragoza, en relación con las concesiones administrativas, debería analizar su viabilidad económica, y en su caso establecer las condiciones de financiación necesarias para el mantenimiento del servicio o proceder a la resolución de dichas concesiones.

Madrid, 22 de diciembre de 2010.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez**.

VOTO PARTICULAR

Motivación del voto emitido contra el acuerdo mayoritario del pleno del Tribunal de Cuentas del 26 de septiembre de 2007 por el que se aprueba el «Informe de Fiscalización de las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Exposición Internacional Zaragoza 2008».

El Excmo. Sr. D. Lluís Armet i Coma, Consejero del Departamento de Empresas Estatales, 4º de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, manifiesta:

Que ratifico mi voto contrario al acuerdo por el que el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 22 de diciembre de 2010 ha aprobado el informe de fiscalización al que me refiero, señalando que los motivos que justifican mi voto son los siguientes:

— que en el Informe se contienen opiniones críticas sobre la gestión de la Sociedad Estatal «Expoagua Zaragoza 2008, S.A.» que no está incluida en el ámbito de la fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal y sobre la que no se han realizado actuaciones fiscalizadoras.

— que tales juicios críticos de la actuación de la Sociedad estatal no son coherentes con lo recogido en el Informe de fiscalización de las actividades desarrolladas por la Sociedad Estatal Expoagua Zaragoza 2008, S.A. desde su construcción en abril de 2005 hasta la financiación de la «Exposición Internacional de Zaragoza» y en el «Informe de fiscalización de la evolución de los activos y pasivos de Expoagua Zaragoza 2008, S.A. desde el 30 de septiembre de 2008 hasta su transformación en Expo Zaragoza Empresarial, S.A.» que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 28 de mayo de 2009 y el 28 de enero de 2010.

— que en el trámite de las actuaciones relativas al informe ahora aprobado por la mayoría del Pleno del Tribunal de Cuentas, pese a haberse establecido opiniones negativas sobre la actuación de «Expoagua Zaragoza 2008, S.A.», no se ha dado traslado a esta Sociedad estatal para la formulación de alegaciones en el modo previsto en la Ley.

Lo que expongo y traslado al Pleno del Tribunal de Cuentas para que conste en el acta de su reunión del día 22 de diciembre de 2010 mediante la incorporación a ella del contenido íntegro de este escrito.

Madrid, 22 de diciembre de 2010.—El Consejero, **Lluís Armet i Coma**.

ANEXOS

ANEXO I

ACTUACIONES PREVISTAS EN EL CONVENIO DE 17 DICIEMBRE DE 2005

ACTUACIÓN		ADMN. ACTUANTE	AGENTE FINANCIADOR	FECHA DE FINALIZACIÓN	GASTO EJECUTADO (millones de €)
Restauración de riberas del río Ebro					
U1	Tramo entre Puente de la Autopista y la Almorzara, margen derecha	AGE	MMA	Marzo 2008	7,20
U2	Tramo en la margen izquierda que bordea del Meandro de Ranillas	AGE	Expoagua	No consta	2,60
U3	Triángulo de la Almorzara	AGE	MMA	Abril 2008	1,80
U4-U5	Parque de la Almorzara	AGE	MMA	Abril 2008	15,30
U6	Fachada Sudoeste del Actur	AYTO	AYTO	Abril 2007	5,54
U7	Echegaray - San Pablo	AGE	MMA	Febrero 2008	8,70
U8-U10	Zona de club deportivo Helios - Arboleda de Macanaz	AGE	MMA	Marzo 2008	10,20
U9	Echegaray Pilar	AYTO	AYTO	Diciembre 2008	15,64
U11	Balcón de San Lázaro	AYTO	MMA	Sin finalizar	18,39
U12	Zona de las Tenerías - Las Fuentes	AGE	MMA	Marzo 2008	8,90
U13-U14	Zona entre Puentes del Pilar, Unión y M. Giménez Abad, Margen Izquierda	AGE	MMA	Febrero 2008	8,40
U15	Azud del Río Ebro	AYTO	AYTO / MMA	Mayo 2008	28,15
Restauración de riberas de los ríos Gállego y Huerva					
U16	Tramo B. Peñafior Autopista A2	AGE	MMA	Septiembre 2008	5,00
U17	Tramo de Autopista A2 desembocadura río Gállego	AGE	MMA	Marzo 2008	5,80
U18-U19	Tramo Fuente de la Junquera y Parque Primo de Rivera	AGE	MMA	Marzo 2008	3,60
	Río Huerva, adecuación entre Gran Vía y P. de la Constitución	AYTO	AYTO	No realizado	No consta
	Limpieza de ríos y del Canal en zonas urbanas	AYTO	AYTO	No realizado	No consta
Restauración de riberas Canal Imperial de Aragón					
U20	Zona entre Autopista y depósito de Casablanca, margen izquierda	AGE	MMA	Febrero 2008	3,40
U21	Adecuación del entorno de los depósitos de Casablanca	AGE	MMA	Marzo 2008	12,00
U22	Acondicionamiento de márgenes en Casablanca y esclusas de S. Carlos	AGE	MMA	Junio 2008	3,40
U23	Márgenes del Canal Imperial de Aragón entre río Huerva y vía Ibérica	AGE	MMA	Febrero 2008	4,30
U24	Ronda Hispanidad y Parque Primo de Rivera	AYTO	AYTO	Septiembre 2008	1,41
U25	Margen Izquierda de Canal en la zona sureste del barrio de San José	AGE	MMA	Sin ejecutar	No consta
U26	Margen derecha del Canal en barrios del Torrero y la Paz	AGE	MMA	Mayo 2008	6,20
U27	Intersección del Canal con la Ronda de la Hispanidad	AGE	MMA	Febrero 2008	1,50
U28	Parque Calaverde	AYTO	AYTO	Mayo 2008	1,67
U29	Corredor verde Ronda de la Hispanidad, Cartuja y esclusas y pinar Valdegurriana	AGE	MMA	Marzo 2008	4,20
Adquisición suelos Meandro de Ranillas		AYTO	AYTO	Diciembre 2004	89,04
Adecuación terrenos PMA		AYTO	AGE / DGA / AYTO / EXPO	Julio 2009	90,14
Infraestructuras al servicio del recinto y renovación urbana					
	Remodelación espacios urbanos	AYTO	AYTO	Junio 2008	No consta
	Infraestructuras de Abastecimiento de Aguas	AYTO	AYTO	Junio 2008	No consta
	Infraestructuras de Saneamiento	AYTO	AYTO	No consta	No consta
	Alumbrado Público y ornamental	AYTO	AYTO	Junio 2008	No consta
	Nuevo Camping	AYTO	AYTO	No consta	15,21
	Parque agrícola	AYTO	AYTO	No realizado	No consta
Infraestructuras de Transporte					
	Cierre del Cuarto Cinturón de Zaragoza. Tramo Ronda este	AGE	M.Fomento	Junio 2008	79,20
	Acceso norte del Cuarto Cinturón	AGE	M.Fomento	Junio 2008	46,60
	Cierre del Tercer Cinturón	AGE	M.Fomento	Junio 2008	3,60
	Ronda del Rabal (accesos al Puente del Tercer Milenio)	AYTO	AYTO	Diciembre 2008	10,09
	Adecuación Autovía Pirineos	AGE	M.Fomento	No consta	9,00
	Estación Central de autobuses de Zaragoza	DGA	DGA	Mayo 2007	14,70
	Modernización del Aeropuerto de Zaragoza	AGE	M.Fomento	Febrero 2008	42,90
	Inclusión de Zaragoza en el Plan de Transporte Ferroviario de Cercanías	AGE	M.Fomento	No consta	91,00
	Plan Intermodal de Transportes de Zaragoza y su Área Metropolitana	DGA / AYTO	AGE / DGA / AYTO	No consta	4,60
	Segunda Estación de AVE	DGA	DGA / MEH	Sin ejecutar	No consta
Equipamientos Culturales					
	Espacio Goya	DGA	DGA	Sin ejecutar	No consta
	Teatro Fleta	DGA	DGA	Sin ejecutar	No consta
	Edificio Paraninfo	DGA	DGA	Junio 2008	15,20
	Museo Pablo Serrano	DGA	DGA	Julio 2009	18,70
	Palacio de Congresos	DGA	DGA	Junio 2008	50,50
	Pabellón del Aragón	DGA	DGA	Junio 2008	20,90
Plan de accesibilidad al Centro del Agua y del Medio Ambiente de la Alfranca		DGA	DGA	No consta	No consta
Intervenciones relacionadas con el Agua en la Comunidad Autónoma de Aragón		DGA	DGA	No consta	No consta
Ciudad y Villa Expo		DGA / AYTO	DGA / AYTO	No consta	No consta

ANEXO II

CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTROS Y CONSULTORÍA DEL PMA

Contrato	Presupuesto proyecto	Presupuesto proyecto modificado	Importe adjudicación	Importe de la modificación	Ejecución
Redacción de proyectos	-	-	2.335.236,00	670.351,56	2.632.703,46
Contratos de obras en "Espacios de Ribera":					
"Obras en márgenes y riberas urbanas del río Ebro Meandro de Ranillas. Tramo puente de la autopista - Almozara"	2.554.722,91	2.095.972,07	2.073.858,60	71.839,45	2.095.971,58
Separata 2 "Soto de Ribera".	4.274.684,00	4.336.475,81	4.341.098,64	374.403,97	4.373.045,21
"Obras de emergencia. Soto de Ribera"	-	-	444.227,89	-	400.468,00
Contratos de obras en "Bosque habitado":					
Separata 5 "Urb.Norte"	No facilitado	15.668.399,41	11.449.175,98	5.813.689,24	7.105.813,95
Pavimentación para tráfico rodado en zona norte	No facilitado	No facilitado	936.415,97	89.360,48	944.786,08
Contratos de obras en "Corazón del Meandro":					
Separata 6.1 "Vegetación. Lote 1"	2.756.869,93	3.386.564,19	2.244.091,92	1.431.858,02	3.138.925,43
Separata 6.1 "Vegetación. Lote 2"	3.867.583,54	3.386.564,19	3.094.065,68	835.723,58	3.485.099,65
Separata 4 "Urbanización Sur"	18.009.580,73	20.589.757,49	14.659.799,00	5.319.579,87	18.718.094,37
Trabajos acondicionamiento zona infantil	-	-	105.508,48	-	105.508,48
Contratos de suministros en "Corazón del Meandro":					
Separata 6.1. "Palmeras del PMA, Lote 3"	-	-	523.455,48	-	523.455,48
Separata 6. "Suministros de vegetación, Lote 1"	-	-	252.705,92	-	294.127,42
Separata 6.2 "Suministros de vegetación, Lote 2"	-	-	109.842,99	-	106.801,52
Separata 6.2 "Suministros de vegetación, Lote 3"	-	-	117.174,58	-	117.174,58
Separata 6.2 "Suministros de vegetación, Lote 4"	-	-	27.203,51	-	27.903,40
Separata 6.2 "Suministros de vegetación, Lote 5"	-	-	23.763,75	-	26.091,83
Área de juegos infantiles Lote 1	-	-	69.606,97	-	69.606,97
Área de juegos infantiles, Lote 2	-	-	107.741,06	-	107.741,06
Contratos de obras en "Sistema del agua":					
Separata 3.1. Canal de Depósito	5.271.174,70	1.210.977,60	1.129.016,55	160.115,25	1.207.497,62
Separata 3.2. Acueducto y edificio comercial	4.000.232,68	5.441.639,19	3.848.328,53	1.535.205,58	5.882.924,60
Separata 1: Movimiento de tierras, canales y balsas	11.739.199,07	12.624.219,70	9.666.880,90	2.902.926,74	12.618.219,73
Obras de Emergencia por crecida del río Ebro del 4 de abril de 2007	-	-	738.771,91	-	574.931,69
Canal de Aguas Bravas del Parque Metropolitano de Zaragoza	5.689.779,33	5.517.413,79	4.745.027,98	772.385,81	5.732.152,54
Contratos de obras en "Edificaciones":					
Edificios: Pabellón de baños, Ceremonias y Embarcadero	4.849.974,10	5.022.393,56	4.602.140,42	1.065.842,83	5.043.126,20
Contratos de suministros en "Edificaciones":					
Vegetación de los Pabellones del Parque Metropolitano del Agua y ejecución de la red de riego	-	-	170.825,39	-	170.793,71
Otros contratos de obras:					
Edificio de Cabecera del Canal	3.834.582,52	4.664.816,56	3.467.612,97	1.228.836,30	4.661.921,92
Captación de agua en el río Ebro	No facilitado	No facilitado	4.260.776,47	765.808,33	600.201,32
Instalación de equipos de bombeo	518.910,87	1.965.022,38	1.038.316,13	926.706,25	1.812.333,48
Otros contratos de suministros					
Mobiliario urbano	-	-	792.127,97	-	792.132,52
Sistema de señalización e información estática	-	-	135.200,00	-	135.200,00
Dirección de obra	-	-	2.140.259,00	993.110,22	2.533.156,58