

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE  
NOVELDA**

**EJERCICIO PRESUPUESTARIO DE 2009**

| <b>ÍNDICE</b>   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| <b>1. OBJETIVOS</b>   | <b>4</b>      |
| <b>2. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN</b>                           | <b>5</b>      |
| 2.1 Revisión financiera   | 5             |
| 2.2 Revisión del cumplimiento de la legalidad                   | 6             |
| <b>3. CONCLUSIONES GENERALES</b>                                | <b>8</b>      |
| 3.1 Revisión financiera   | 8             |
| 3.2 Revisión del cumplimiento de la legalidad                   | 10            |
| <b>4. INFORMACIÓN GENERAL</b>                                   | <b>12</b>     |
| <b>5. RENDICIÓN DE CUENTAS E INFORMACIÓN AL PLENO</b>           | <b>13</b>     |
| 5.1 Tramitación y contenido de la Cuenta General                | 13            |
| 5.2 Análisis de los estados financieros de la Cuenta General    | 13            |
| 5.3 Información al Pleno del Ayuntamiento                       | 16            |
| <b>6. ELABORACIÓN, FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO</b> | <b>19</b>     |
| 6.1 Análisis de las previsiones iniciales                       | 19            |
| 6.2 Elaboración, formulación y aprobación                       | 21            |
| <b>7. RESULTADO PRESUPUESTARIO Y REMANENTE DE TESORERÍA</b>     | <b>22</b>     |
| 7.1 Resultado presupuestario                                    | 22            |
| 7.2 Remanente de tesorería                                      | 25            |
| <b>8. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN</b>                      | <b>28</b>     |
| 8.1 Normativa y grado de aplicación                             | 28            |
| 8.2 Aspectos generales  | 28            |
| 8.3 Contratos adjudicados en el ejercicio                       | 29            |
| 8.4 Revisión de los expedientes de contratación                 | 29            |

|                   |  |           |
|-------------------|--|-----------|
| <b>9.</b>         | <b>RECOMENDACIONES</b>                                 | <b>34</b> |
| <b>10.</b>        | <b>TRÁMITE DE ALEGACIONES</b>                          | <b>35</b> |
| <b>ANEXO I:</b>   | Información relevante de los estados y cuentas anuales |           |
| <b>ANEXO II:</b>  | Alegaciones del cuentadante                            |           |
| <b>ANEXO III:</b> | Informe sobre las alegaciones                          |           |

---

#### **NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA**

---

Todos los datos económicos de este Informe vienen expresados en euros. Se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos; los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados.

## **1. OBJETIVOS**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo de Sindicatura de Comptes, y de acuerdo con lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2011, la fiscalización efectuada ha tenido por objeto la revisión del proceso de elaboración, la formulación y aprobación del presupuesto, así como de la rendición de cuentas e información que se debe facilitar al Pleno. También se ha analizado el resultado presupuestario y el remanente de tesorería y fiscalizado el presupuesto de gastos, en lo que se refiere a verificar la adecuada contabilización del gasto devengado en la ejecución de los contratos incluidos en una muestra de expedientes adjudicados en el ejercicio 2009.

## **2. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

### **2.1 Revisión financiera**

Al no existir entes dependientes, la Cuenta General de 2009 está integrada por la de la propia entidad local, que está formada por el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria correspondientes al ejercicio terminado en dicho año. Los estados principales figuran en el anexo 1 de este Informe.

Conforme a los objetivos descritos en el apartado 1, el alcance de la revisión financiera se ha extendido a los aspectos que a continuación se relacionan con el objeto de comprobar su adecuación a la normativa contable y presupuestaria de aplicación:

- El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto.
- La rendición de cuentas.
- La información que el Ayuntamiento ha de facilitar al Pleno.
- El resultado presupuestario y remanente de tesorería del ejercicio 2009. La adecuada formación de ambas magnitudes, según lo establecido en las reglas correspondientes del modelo normal de la Instrucción de Contabilidad Local; su inclusión en los apartados respectivos de la cuenta general, analizando si se calculan adecuadamente los gastos con financiación afectada y verificando la corrección del cálculo de los derechos pendientes de cobro, que se consideran de difícil o imposible recaudación.
- La fiscalización del presupuesto de gastos, que se ha limitado a verificar la adecuada contabilización del gasto devengado en la ejecución de los contratos incluidos en una muestra de expedientes adjudicados en el ejercicio 2009.

De acuerdo con lo anterior, se han efectuado las pruebas de auditoría financiera que se han considerado pertinentes de acuerdo con los “Principios y normas de auditoría del sector público”, elaborados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y con las normas técnicas de fiscalización aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el “Manual de Fiscalización” de la Sindicatura de Comptes. Estos procedimientos han consistido en la realización de pruebas selectivas, revisión del control interno y demás técnicas de auditoría que han sido de aplicación en este caso, considerando los objetivos perseguidos y el alcance anteriormente señalado.

El alcance del trabajo ha resultado afectado por las siguientes limitaciones:

- a) El Ayuntamiento no ha explicado las diferencias que existen entre la Cuenta General presentada a esta Sindicatura de Comptes y la liquidación del presupuesto (Ver apartado 5.1 del Informe)
- b) A fecha de redacción de este Informe, no se ha recibido la información solicitada sobre la composición del saldo y la justificación de las cuentas siguientes:

| Nº de cuenta | Nombre de la cuenta                                  | Saldo a 31/12/2009 |
|--------------|--|--------------------|
| 416          | Formalización pagos no presupuestarios               | (9.762)            |
| 443          | Deudores a cp por aplazamiento y fraccionamiento     | (238.584)          |
| 4441         | Deudores a lp por aplazamiento/fraccionamiento año 1 | (61.574)           |
| 4442         | Deudores a lp por aplazamiento/fraccionamiento año 2 | (36.137)           |
| 446          | Formalización Ingresos no presupuestarios.           | (14.906)           |
| 554          | Cobros pendientes de aplicación                      | (1.048.019)        |
| 555          | Pagos pendientes de aplicación                       | 1.451.550          |
| 559          | Varios a investigar                                  | (5.266)            |

Cuadro 2.1.1

- c) No se ha recibido un estado de la deuda con la información requerida en la ICAL y cuadrada con contabilidad.
- d) No ha sido posible verificar el saldo del recuento de efectivo, realizado el 19 de abril de 2011, con el saldo contable debido al retraso de la contabilidad municipal.
- e) Existe una diferencia de 905.703 euros entre el importe de los gastos extrajudiciales aprobados y el contabilizado por este concepto, sin que se haya facilitado el detalle de las facturas que justifique esta diferencia.

## **2.2 Revisión del cumplimiento de la legalidad**

Conforme a los objetivos de la fiscalización señalados en el apartado 1, y con el enfoque descrito en el apartado 2.1, hemos revisado el cumplimiento, por parte del Ayuntamiento de la legalidad vigente así como de la actividad contractual durante el ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2009.

Dicha revisión ha consistido en verificar, mediante pruebas selectivas, el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos fundamentalmente en las siguientes normas:

- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- 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.
- Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- Real Decreto 1.463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla en materia de presupuestos el capítulo primero del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4.041/2004, de 23 de noviembre, por el que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden de 20 de septiembre de 1989 del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

### **3. CONCLUSIONES GENERALES**

#### **3.1 Revisión financiera**

Como resultado del trabajo efectuado, con el alcance señalado en el apartado 2.1, se han puesto de manifiesto los siguientes hechos o circunstancias que afectan de forma significativa a la adecuación de los estados y documentos contables fiscalizados a los principios y normativa contable y presupuestaria de aplicación:

- a) La contabilidad del Ayuntamiento se lleva con un retraso relevante y se han detectado los siguientes hechos:
- Existen diferencias significativas entre los componentes del resultado presupuestario según los estados contables de la Cuenta General presentada telemáticamente a esta Sindicatura y la liquidación del presupuesto. Esta situación también se da en el remanente de tesorería. Asimismo las comprobaciones de los estados contables de la Cuenta General realizadas por la plataforma de rendición de cuentas han puesto de manifiesto varias incidencias que han sido explicadas. (Ver apartado 5.1 del Informe).
  - El Ayuntamiento ha contabilizado un importe de 3.000.000 de euros en concepto de anticipo del canon de los próximos 15 años del servicio de abastecimiento de aguas, como si fuese un ingreso corriente, cuando se trata de una operación de crédito, que ha generado intereses para la Entidad y por tanto debería haberse reconocido en el capítulo IX y cuya viabilidad exige la tramitación del correspondiente expediente en los términos de los artículos 49 y siguientes del TRLRHL. Además de lo anterior, según las especificaciones del contrato, sólo deberían haberse reconocido en 2009, 1.500.000 euros, por lo que el resultado presupuestario y el remanente de tesorería, están sobrevalorados en 1.500.000 euros. (Ver apartados 7.1 y 7.2 del Informe).
  - El reconocimiento de los derechos, cuya gestión y recaudación ha delegado el Ayuntamiento en SUMA, se ha efectuado como si no existiese esta delegación, cuando debían haberse reconocido en el momento en que el Ayuntamiento hubiese percibido su importe o bien hubiera tenido conocimiento de los recursos recaudados porque SUMA se lo hubiera comunicado. Esto supone que el resultado presupuestario y el remanente de tesorería están sobrevalorados en 1.174.592 euros. (Ver apartado 7.1 del Informe).
  - La contabilización de los derechos derivados de las subvenciones no se ha realizado de acuerdo con los principios contables públicos, es decir en el momento en que se percibe la subvención o cuando se tiene conocimiento de que el ente concedente de la subvención ha reconocido la correlativa obligación de pago al Ayuntamiento. En consecuencia, el resultado presupuestario está sobrevalorado en 2.077.576 euros. (Ver apartado 7.1 del Informe).

- Las desviaciones de financiación no se calculan de acuerdo con los criterios que establece la instrucción de contabilidad, que determina que se calculen en función de los derechos y no de los ingresos y aplicando un coeficiente de financiación. Esto supone que el resultado presupuestario está sobrevalorado en 747.616 euros. (Ver apartado 7.1 del Informe).
  - El Ayuntamiento contabiliza el capital pendiente de disponer de las pólizas de crédito en cuentas de tesorería, cuando de acuerdo con la ICAL no debe reflejarse en las cuentas de la Entidad ya que todavía no es deuda del Ayuntamiento, por lo que los fondos líquidos de la Entidad, y por tanto su remanente de tesorería están sobrevalorados en 628.063 euros. (Ver apartado 7.2 del Informe).
- b) El presupuesto fue aprobado con un superávit de 4.295.217 euros para compensar el remanente de tesorería negativo para gastos generales que se obtuvo en la liquidación de presupuesto de 2007. Sin embargo, el análisis que se detalla en el apartado 6.1 de este Informe ha revelado un exceso en las previsiones del presupuesto de ingresos por un importe de 6.465.264 euros. Esta inadecuada estimación del presupuesto de ingresos ha producido un efecto negativo en la estabilidad presupuestaria y en el remanente de tesorería. (Ver apartado 6.1 del Informe).
- c) En presupuestos cerrados figuran derechos pendientes de cobro anteriores al ejercicio 2005 por importe de 1.056.936 euros. Puesto que en principio el plazo de prescripción de los derechos es de cuatro años, se considera que el Ayuntamiento debería haber dotado como derechos de difícil recaudación todos aquellos cuya antigüedad fuera mayor a este plazo. (Ver apartado 7.2 del Informe).
- d) Como se recoge a lo largo de este Informe, el remanente de tesorería para gastos generales fue negativo, sin embargo no se tiene constancia de que se aplicaran las medidas que determina el artículo 193 del TRLRHL. (Ver apartado 7.2 del Informe).
- e) El control de la tesorería presenta las siguientes debilidades :
- No se ha justificado debidamente una serie de partidas conciliatorias que ascienden a 2.097 euros, relativas a pagos contabilizados por el banco y no por el Ayuntamiento. (Ver apartado 7.2 del Informe).
  - Los fondos líquidos de la Entidad no recogen sus cuentas restringidas, cuyo saldo a 31 de diciembre de 2009, según la información aportada por los bancos, ascendió a 1.895 euros. Por tanto el remanente de tesorería está infravalorado en esta cantidad. Además este hecho denota una debilidad de control interno que debería ser corregida. (Ver apartado 7.2 del Informe).

### **3.2 Revisión del cumplimiento de la legalidad**

Como resultado del trabajo efectuado, con el alcance descrito en el apartado 2.2, se han detectado, durante el ejercicio objeto de fiscalización, los siguientes incumplimientos relevantes de la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos:

- a) Están pendientes de iniciarse los trámites para la aprobación de la Cuenta General de 2009, contraviniendo lo establecido en los artículos 208 y siguientes del TRLRHL y en las reglas 104 y siguientes de la ICAL. No obstante, con fecha 14 de febrero de 2011 (posterior a la fecha límite de rendición establecida por la Ley) se remitieron a la Sindicatura de Comptes los estados contables, que como se indica en el apartado 5.1 del Informe, presentan diferencias relevantes con la liquidación del presupuesto.
- b) De acuerdo con los datos que refleja la propia liquidación del presupuesto para 2009, el Ayuntamiento ha incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria en una cuantía de 3.822.926 euros, según la estimación efectuada por esta Sindicatura de Comptes. En consecuencia, tal y como exige el artículo 19 del Real Decreto 1.463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, debería haberse realizado un plan económico-financiero de reequilibrio. (Ver apartado 5.3.2 del Informe).
- c) En virtud del Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, el Ayuntamiento aprobó en fecha 12 de junio de 2009 un plan de saneamiento. En este plan el Ayuntamiento se comprometió a un ahorro en ingresos y gastos corrientes más las cuotas de amortización de deuda de 634.871 euros. Sin embargo, se ha producido un desahorro de 5.708.283 euros de acuerdo con los criterios del propio plan. (Ver apartado 5.3 del Informe).

Por otra parte, la norma citada en el apartado anterior en su artículo 9.2 establece que el saneamiento del remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período afectado comportará la prohibición de realizar nuevas inversiones financiadas con endeudamiento. Sin embargo, en 2009 el Ayuntamiento concierta nuevos préstamos para inversiones por importe de 1.600.000 euros, en el que fundamenta la capacidad para solicitarlo en base al ahorro neto del ejercicio 2007 y no del ejercicio 2008, tal y como exige el artículo 53 del TRLRHL. (Ver apartado 5.3 del Informe).

- d) No consta que el Pleno del Ayuntamiento haya aprobado el inventario de bienes de la Entidad.
- e) El Pleno del Ayuntamiento no ha fijado los plazos ni la periodicidad en que debe remitirse a este órgano la información presupuestaria y de la tesorería, ni consta que haya recibido información sobre estas materias, como exige el artículo 207 del TRLRHL y las reglas 105 y siguientes de la ICAL.

- f) En los dos contratos de obras analizados no figura el precio como criterio para seleccionar a los contratistas, cuando el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre no excluye este criterio. Ello ha supuesto que el Ayuntamiento no haya propiciado la obtención del mejor precio en la adjudicación de los contratos. De hecho, en las dos licitaciones todos los contratistas ofertaron el precio de licitación.
- g) Por otra parte, en la cláusula del pliego de condiciones económico-administrativas que regula los criterios de valoración de las ofertas de estos contratos, no se determina cómo se puede obtener la máxima puntuación de cada uno de los apartados, ni se gradúa la puntuación, lo que permite un grado excesivo de discrecionalidad para valorar las ofertas.
- h) Se han detectado gastos por importe de 462.989 euros sin que se tenga constancia de que se haya instruido el correspondiente expediente de contratación.

#### **4. INFORMACIÓN GENERAL**

El municipio de Novelda está situado en la provincia de Alicante en la comarca del Vinalopó Medio. Su población es de 27.135 habitantes, según la actualización del censo a 1 de enero de 2009. Tras las elecciones del año 2011, la Corporación está formada por 21 concejales.

La estructura administrativa del departamento de Intervención se subdivide en cuatro negociados: negociado de rentas y exacciones, oficina presupuestaria, negociado de fiscalización y negociado de contabilidad. El puesto de trabajo del interventor es desempeñado por un funcionario con habilitación estatal mediante nombramiento provisional.

Por su parte, el departamento de contratación está integrado por la secretaría general, un técnico de Administración General y una administrativa. El puesto de trabajo de secretaria general es ocupado mediante nombramiento provisional.

A partir de la información facilitada por el propio Ayuntamiento y otras fuentes (base de datos del sector público local del Ministerio de Economía y Hacienda y base de datos CIVIS de la Conselleria de Administraciones Públicas) hemos verificado que no tiene entes dependientes o participados.

Adicionalmente el Ayuntamiento forma parte de tres consorcios:

- \* Consorcio de Gestión de Residuos Sólidos Baix Vinalopó
- \* Consorcio Intermunicipal de Extinción y Prevención de Incendios
- \* Consorcio Intermunicipal Pacto Territorial de Empleo Valle del Vinalopó

## **5. RENDICIÓN DE CUENTAS E INFORMACIÓN AL PLENO**

### **5.1 Tramitación y contenido de la Cuenta General**

El Ayuntamiento no ha tramitado la Cuenta General, contraviniendo lo establecido en los artículos 208 y siguientes del TRLRHL y en las reglas 104 y siguientes de la ICAL. No obstante, con fecha 14 de febrero de 2011, fuera del plazo legal, remitió a la Sindicatura de Comptes sus estados contables que, como se indica en el apartado siguiente, presentan discrepancias importantes con la liquidación del presupuesto, elaborada fuera del plazo preceptivo y aprobada por Decreto del alcalde, con fecha 25 de noviembre de 2010.

### **5.2 Análisis de los estados financieros de la Cuenta General**

Los estados contables presentados por el Ayuntamiento comprenden: el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de la liquidación del presupuesto y la memoria. El acta de arqueo que debe acompañar a estos estados contables, de acuerdo con la regla 98 de la ICAL, no se firmó y no coincidía con los estados contables (ver apartado 7.2 del Informe). Tampoco se presentaron las certificaciones de los saldos bancarios, aspecto también exigido por la regla 98 de la citada instrucción.

En el anexo I del presente Informe se adjuntan el balance y la cuenta del resultado económico-patrimonial, la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos, el resultado presupuestario y el estado de remanente de tesorería de los ejercicios 2008 y 2009 presentados a la Sindicatura de Comptes a través de la plataforma.

En el cuadro siguiente se muestran las principales magnitudes presupuestarias de los ejercicios 2008 y 2009, en euros:

| Magnitud  | 2008        | 2009       |
|---|-------------|------------|
| Presupuesto inicial ingresos                    | 30.328.269  | 31.347.450 |
| Presupuesto inicial gastos                      | 26.620.909  | 27.052.233 |
| Previsiones ingresos definitivas                | 32.011.717  | 46.009.044 |
| Previsiones gastos definitivas                  | 28.304.357  | 41.713.826 |
| Derechos reconocidos                            | 21.930.691  | 39.776.902 |
| Obligaciones reconocidas                        | 25.868.733  | 35.309.728 |
| Resultado presupuestario ajustado(*)            | (3.938.043) | 4.467.174  |
| Remanente de tesorería para gastos generales(*) | (5.488.377) | 806.747    |
| Remanente de tesorería total                    | (5.488.377) | 806.747    |

(\*) Los datos que figuran en este cuadro son los que aparecen en la cuenta remitida a esta Sindicatura, en los que el Ayuntamiento no consideró las desviaciones de financiación en el resultado presupuestario ajustado ni en el remanente de tesorería, en este último tampoco consideró los saldos de dudoso cobro.

Cuadro 5.2.1

Se han detectado diferencias significativas entre los estados contables presentados a través de la plataforma y la liquidación, que se resumen en los dos cuadros siguientes:

### **Resultado presupuestario**

| Magnitud                               | S/ Liquidación | S/ Cuenta  | Diferencias |
|--|----------------|------------|-------------|
| Derechos liquidados ejercicio          | 39.771.716     | 39.776.902 | (5.186)     |
| Obligaciones liquidadas ejercicio      | 35.309.728     | 35.309.728 | 0           |
| Resultado presupuestario               | 4.461.988      | 4.467.174  | (5.186)     |
| Remanente dispuesto ejercicio anterior | 0              | 0          | 0           |
| Desviaciones de financiación negativas | 926.498        | 0          | 926.498     |
| Desviaciones de financiación positivas | 2.278.004      | 0          | 2.278.004   |
| Resultado presupuestario ajustado      | 3.110.482      | 4.467.174  | (1.356.692) |

Cuadro 5.2.2

### **Remanente de tesorería**

| Magnitud                                     | S/ Liquidación | S/ Cuenta  | Diferencias |
|--|----------------|------------|-------------|
| Fondos líquidos tesorería                    | 2.691.532      | 2.691.532  | 0           |
| Total derechos pendientes cobro              | 10.846.371     | 8.906.681  | 1.939.690   |
| Pendiente cobro ejercicio corriente          | 6.643.647      | 6.661.082  | (17.435)    |
| Pendiente cobro ejercicios cerrados          | 3.293.246      | 3.280.870  | 12.376      |
| Deudores extrapresupuestarios                | 909.478        | 18.015     | 891.463     |
| Ingresos pendientes de aplicación definitiva | 0              | 1.053.286  | (1.053.286) |
| Total obligaciones pendientes pago           | 13.092.492     | 10.791.466 | 2.301.026   |
| Pendiente pago ejercicio corriente           | 8.872.102      | 8.872.102  | 0           |
| Pendiente pago ejercicios cerrados           | 2.691.522      | 2.677.837  | 13.685      |
| Acreedores no presupuestarios                | 1.489.851      | 693.077    | 796.774     |
| Acreedores devolución de ingresos            | 39.017         | 0          | 39.017      |
| Pagos pendientes de aplicación               | 0              | 1.451.550  | (1.451.550) |
| Remanente de tesorería total                 | 445.411        | 806.747    | (361.336)   |
| Saldos dudoso cobro                          | 431.353        | 0          | 431.353     |
| Remanente de tesorería gastos fin. afectada  | 3.475.170      | 0          | 3.475.170   |
| Remanente de tesorería gastos generales      | (3.461.112)    | 806.747    | (4.267.859) |

Cuadro 5.2.3

El remanente de tesorería según la liquidación del presupuesto no incluye los saldos de ingresos y pagos pendientes de aplicar al presupuesto y existen diferencias relevantes en las cuentas de deudores y acreedores no presupuestarios, estas diferencias están pendientes de explicar por el Ayuntamiento.

Los estados contables presentados a través de la plataforma no reflejan los ajustes necesarios para calcular el resultado presupuestario ajustado y el remanente de tesorería para gastos generales.

Por otra parte, las comprobaciones efectuadas por la plataforma de rendición de cuentas han puesto de manifiesto la existencia de incidencias en los estados contables de la Cuenta General, entre las que destacan las siguientes:

1. El saldo inicial de tesorería a 1 de enero de 2009 de las cuentas presentadas a través de la plataforma presenta una diferencia con respecto al saldo de 31 de diciembre de 2008 y al estado de tesorería presentado en formato PDF de 5.878 euros. Se ha comprobado que el error aparece sólo en la información que fue remitida a través de la plataforma, ya que el sistema informático recoge el mismo saldo de tesorería a 31 de diciembre de 2008 que a 1 de enero de 2009, no obstante el Ayuntamiento no ha aportado evidencia sobre esta incidencia.
2. El importe de los derechos pendientes de cobro de operaciones no presupuestarias del remanente de tesorería de la memoria no coincide con la suma de las cuentas del balance de comprobación, que de acuerdo con la regla 85 de la ICAL debe recoger esta magnitud. Esto ocurre fundamentalmente, porque en el remanente de tesorería se incluye el saldo acreedor de una cuenta definida por el propio Ayuntamiento (no contemplada por la ICAL) de rúbrica y denominación 446 “Formalización de ingresos no presupuestarios” por importe de (9.762) euros. El Ayuntamiento no ha aportado información sobre la composición de este saldo acreedor.
3. El importe de las obligaciones pendientes de pago de las operaciones no presupuestarias del remanente de tesorería de la memoria no coincide con la suma de las cuentas del balance de comprobación que, de acuerdo con la regla 86 de la ICAL, debe recoger esta magnitud. Al igual que en el caso anterior, esto sucede porque se incluye el saldo acreedor de una cuenta definida por el propio ayuntamiento (no contemplada por la ICAL) de rúbrica y nombre 416 “Formalización de pagos no presupuestarios” por importe de (238.584) euros. El Ayuntamiento no ha aportado información sobre la composición de este saldo acreedor.
4. Se han detectado tres cuentas que por su naturaleza, deberían tener saldo deudor, y sin embargo, presentan saldo acreedor, estas son: la cuenta 443 “Deudores corto plazo por aplazamiento”, la 4441 “Deudores largo plazo por aplazamiento año uno” y la 4442 “Deudores largo plazo por aplazamiento año dos” con saldos por importe de (61.574) euros, (14.906) euros y (36.137) euros, respectivamente. Se ha solicitado explicación y justificación de estos saldos, aunque a fecha de redacción de este Informe, no se ha recibido.

5. Asimismo, por la propia naturaleza de las cuentas se solicitó la composición del saldo de las cuentas 554 “Cobros pendientes de aplicación”, 555 “Pagos pendientes de aplicación” y 559 “Varios a investigar” que a 31 de diciembre de 2009 presentaban unos saldos de (1.048.019) euros, 1.451.550 euros y (5.266) euros respectivamente. A la fecha de redacción de este Informe tampoco se ha recibido esta información.
6. La memoria presentada a través de la plataforma no contiene información del estado de la deuda, el Ayuntamiento ha facilitado un listado con los préstamos a largo plazo pendientes a 31 de diciembre de 2009 cuya suma no coincide con el balance. Se ha solicitado un estado de la deuda con la información requerida en la ICAL y que coincida con contabilidad, que a fecha de redacción de este Informe no se ha recibido.

### **5.3 Información al Pleno del Ayuntamiento**

#### **5.3.1 Sobre la ejecución y modificaciones del presupuesto y los informes de fiscalización**

El artículo 207 del TRLRHL establece que la Intervención de la entidad local remitirá al Pleno del Ayuntamiento por conducto de la Presidencia, la información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería, con la periodicidad que el Pleno determine. Las reglas 105 y siguientes de la ICAL concretan el contenido de la información a suministrar al Pleno del Ayuntamiento que contendrá los datos relativos a la ejecución del presupuesto corriente de ingresos y gastos, sus modificaciones y los movimientos y la situación de la tesorería.

No consta que el Pleno del Ayuntamiento haya fijado los plazos ni la periodicidad en que deba remitirse la información presupuestaria y de la tesorería, ni que haya recibido información sobre estas materias.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, durante el ejercicio 2009 la Intervención no ha efectuado reparos. En las bases de ejecución del presupuesto, concretamente en la 44, se regula la fiscalización limitada. Sin embargo, no se tiene constancia de que se haya realizado una fiscalización plena con posterioridad, tal como establece el artículo 219.3 del TRLRHL. En consecuencia, no se han remitido al Pleno los informes que comprenden las fiscalizaciones efectuadas con posterioridad a la fiscalización previa limitada.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, el Pleno de la Corporación es el órgano competente para acordar la aprobación del inventario, así como su rectificación y comprobación. No se ha acreditado que estas obligaciones se hayan cumplido.

#### **5.3.2 Sobre la estabilidad presupuestaria**

De acuerdo con el art. 16 del Real Decreto 1.463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, corresponde a la Intervención del

Ayuntamiento, la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad en la aprobación inicial, modificación y liquidación del presupuesto.

El informe de la Intervención municipal elaborado en la aprobación del presupuesto para el ejercicio 2009 pone de manifiesto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, aspecto que se desarrolla y analiza en el apartado 6.1 de este Informe. La Intervención no realiza informe sobre el equilibrio presupuestario en las modificaciones que se realizan a lo largo del ejercicio.

Con respecto a la liquidación del presupuesto, el informe de la Intervención de fecha 29 de noviembre de 2010, interpreta que la diferencia entre los ingresos y los gastos de los capítulos I a VII más el ajuste de los gastos de ejercicios anteriores aprobados presenta una situación de capacidad de financiación.

Sin embargo, no realiza los demás ajustes también exigidos por el manual del cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales de la IGAE, y que se detallan a continuación:

| Capítulo            | Descripción capítulo  | Euros       |
|---------------------|---|-------------|
| I                   | Derechos reconocidos netos (capítulos I a VII)  | 28.676.902  |
| II                  | Obligaciones reconocidas netas (capítulos I a VII)  | 33.516.285  |
| A = I - II          | Superávit / (déficit) no financiero según contabilidad presupuestaria                     | (4.839.383) |
| Ajustes en ingresos | Descripción del ajuste  |             |
| Ajuste 1            | Registro criterio caja de impuestos, cotizaciones sociales, tasas y otros ingresos        | (1.793.315) |
| Ajuste 2            | Registro entregas a cuentas y liquidaciones definitivas impuestos cedidos                 | (44.924)    |
| Ajuste 6            | Transferencias recibidas de otras AAPP (no UE)  | (2.665.783) |
| B                   | Total ajustes en ingresos   | (4.504.022) |
| Ajuste en gastos    | Descripción del ajuste  |             |
| Ajuste 14           | Gastos realizados en el ejercicio aprobados de forma extrajudicial                        | 5.520.479   |
| C                   | Total ajustes en gastos   | 5.520.479   |
| A + B +C            | Capacidad/necesidad financiación según contabilidad nacional (aproximación criterio IGAE) | (3.822.926) |

Cuadro 5.3.1

Además de los ajustes aludidos en el cuadro anterior, el Ayuntamiento aprueba en el año 2009, la prórroga del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de aguas, por el que se reconocen derechos en 2009 por importe de 3.000.000 de euros en concepto de anticipo de canon de los próximos 15 años (capítulo V). En cuanto a la calificación de la operación, en la medida en que no deriva del reconocimiento o devengo de una deuda líquida, vencida y exigible, y en que el canon -según el contrato- se liquida, esto es, se cuantifica, a resultas del importe recaudado por el contratista por el servicio y los intereses correspondientes, no podemos considerar que se trate de un canon anticipado para financiar las operaciones corrientes del ejercicio 2009 sino de una operación de crédito, que debe ser

reconocida en el capítulo IX y cuya viabilidad exige la tramitación del correspondiente expediente en los términos de los artículos 49 y siguientes del TRLRHL.

Por tanto, que en la necesidad de financiación de (3.822.926) euros debería incluirse también los 3.000.000 de euros del canon de la concesión del servicio de abastecimiento de aguas. Consecuentemente dada la situación de desequilibrio, se debería haber realizado un plan económico-financiero de reequilibrio que de acuerdo con la legislación vigente debe aprobar el Pleno de la Entidad, que no consta que se haya realizado.

El Ayuntamiento se acoge al Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. El artículo 3 de esta norma requiere la aprobación de un plan de saneamiento, que contendrá los compromisos anuales de ingresos y gastos corrientes por el mismo periodo de amortización de la operación. El Ayuntamiento elabora este plan, que es aprobado por el Pleno de la Entidad con fecha 12 de junio de 2009.

En relación a este plan de saneamiento destacan dos aspectos:

- El Ayuntamiento se compromete a un ahorro en ingresos y gastos corrientes más las cuotas de amortización de deuda de 634.871 euros. Sin embargo, la realidad, como se observa en el cuadro, es que se produce un desahorro, de acuerdo con los criterios del plan de 5.708.283 euros. El informe de liquidación del presupuesto de intervención señala que se ha cumplido con el plan de saneamiento.

|             | Gtos (caps. I a IV)<br>2009 | Ingresos (caps I a V y IX)<br>2009 | Importe     |
|-------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------|
| Previsiones | 23.788.359                  | 24.423.230                         | 634.871     |
| Real        | 28.781.509                  | 23.073.226                         | (5.708.283) |

Cuadro 5.3.2

- En segundo lugar, el artículo 9.2 del Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, establece que el saneamiento del remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período afectado, comportará la prohibición de realizar nuevas inversiones financiadas con endeudamiento en el ejercicio siguiente. No obstante, en 2009 el Ayuntamiento reconoce nuevos préstamos para inversiones por importe de 1.600.000 euros, en los que fundamenta la capacidad del Ayuntamiento para solicitarlos en base al ahorro neto del ejercicio 2007 y no del ejercicio 2008, tal y como exige el artículo 53 del TRLRHL. De haberse efectuado con los datos de 2008 el Ayuntamiento hubiera requerido la autorización de la Generalitat Valenciana exigida por el citado precepto legal.

## 6. ELABORACIÓN, FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

### 6.1 Análisis de las previsiones iniciales

El cuadro siguiente compara los presupuestos iniciales de los ejercicios 2009 y 2008, el porcentaje de participación de cada uno de los capítulos presupuestarios y de variación experimentada en esos ejercicios, con las cifras expresadas en euros:

| Capítulos                        | Presupuesto inicial |        |            |        | Variación 2009/2008 |          |
|----------------------------------|---------------------|--------|------------|--------|---------------------|----------|
|                                  | 2009                | %      | 2008       | %      | Importe             | %        |
| I Impuestos directos             | 8.610.020           | 27,4 % | 9.145.020  | 30,2 % | (535.000)           | (5,9 %)  |
| II Impuestos indirectos          | 400.010             | 1,3%   | 1.875.010  | 6,2%   | (1.475.000)         | (78,7%)  |
| III Tasas y otros ingresos       | 4.869.010           | 15,5%  | 4.646.410  | 15,3%  | 222.600             | 4,8%     |
| IV Transferencias corrientes     | 6.114.190           | 19,5%  | 6.624.700  | 21,8%  | (510.510)           | (7,7%)   |
| V Ingresos patrimoniales         | 6.698.930           | 21,4%  | 2.940.040  | 9,7%   | 3.758.890           | 127,9%   |
| VI Enajenación de invers. reales | 1.500.000           | 4,8%   | 2.000.000  | 6,6%   | (500.000)           | (25,0%)  |
| VII Transferencias de capital    | 200                 | 0,0%   | 210        | 0,0%   | (10)                | (4,8%)   |
| VIII Activos Financieros         | 60                  | 0,0%   | 60         | 0,0%   | 0                   | 0,0%     |
| IX Pasivos financieros           | 3.155.030           | 10,1%  | 3.096.819  | 10,2%  | 58.211              | 1,9%     |
| Total Ingresos                   | 31.347.450          | 100,0% | 30.328.269 | 100,0% | 1.019.181           | 3,4%     |
| I Gastos de personal             | 11.420.370          | 42,2%  | 10.607.025 | 39,8%  | 813.345             | 7,7%     |
| II Gastos de funcionamiento      | 7.970.928           | 29,5%  | 8.244.800  | 31,0%  | (273.872)           | (3,3%)   |
| III Gastos financieros           | 401.910             | 1,5%   | 535.485    | 2,0%   | (133.575)           | (24,9%)  |
| IV Transferencias corrientes     | 2.309.945           | 8,5%   | 2.133.320  | 8,0%   | 176.625             | 8,3%     |
| VI Inversiones reales            | 3.155.030           | 11,7%  | 3.269.019  | 12,3%  | (113.989)           | (3,5%)   |
| VII Transferencias de capital    | 0                   | 0,0%   | 72.000     | 0,3%   | (72.000)            | (100,0%) |
| VIII Activos Financieros         | 10                  | 0,0%   | 10         | 0,0%   | 0                   | 0,0%     |
| IX Pasivos financieros           | 1.794.040           | 6,6%   | 1.759.250  | 6,6%   | 34.790              | 2,0%     |
| Total Gastos                     | 27.052.233          | 100,0% | 26.620.909 | 100,0% | 431.324             | 1,6%     |

Cuadro 6.1.1

El presupuesto de gastos asciende a la cantidad de 27.052.233 euros y el de ingresos a 31.347.450 euros, lo que supone un superávit inicial de 4.295.217 euros. Este superávit permite compensar el importe del remanente de tesorería para gastos generales negativo que se desprende de la liquidación del presupuesto de 2007 (último aprobado), cumpliendo lo establecido en los artículos 193.3 del TRLRHL y en el artículo 105 del Real Decreto 500/1990.

En relación con el presupuesto de gastos, interesa destacar la especial significación de los gastos de personal, con un incremento del 7,7 % respecto al año anterior.

El análisis efectuado de la comparación de las previsiones del presupuesto de ingresos de 2009 y 2008 y de su ejecución ha puesto de manifiesto que los conceptos, que a continuación se detallan presentaban ya en 2008 un exceso de previsión que se ha repetido en 2009:

| Subconcepto | Descripción  | Exceso de previsión de ingresos en 2009 (en euros) |
|-------------|--|--|
| 11400       | Impuesto s/incremento valor terrenos naturaleza urbana | 149.142  |
| 28200       | Impuesto s/construcciones, instalaciones y obras       | 253.792  |
| 31102       | Servicios urbanísticos                                 | 403.225  |
| 31110       | Ocupación suelo, subsuelo, etc                         | 419.390  |
| 31112       | Ocupación vía pública mercancías                       | 104.343  |
|             | Total  | 1.329.892  |

Cuadro 6.1.2

Además, el capítulo V de ingresos patrimoniales se ha incrementado un 127,9 %. Así, se presupuestan 3.700.000 euros en concepto de canon por la concesión del abastecimiento de aguas, que como se ha destacado ya en el apartado 5.3 del Informe corresponde a un anticipo del canon de saneamiento de los próximos 15 años, y por tanto no debería haberse presupuestado en ingresos corrientes, y 2.500.000 euros que de acuerdo con el informe económico financiero del presupuesto corresponden al canon por la concesión administrativa de un aparcamiento subterráneo. No consta que haya documentación justificativa de este proyecto, ni tampoco está entre las inversiones del capítulo VI de gastos la construcción del citado aparcamiento.

Por otra parte, la documentación aportada para justificar la previsión de 1.500.000 euros en el capítulo VI del presupuesto de ingresos en concepto de enajenación de parcelas se refiere a procedimientos de licitación de parcelas que se realizaron en 2008 y quedaron desiertos. En 2009 no se llevó a cabo la enajenación de parcelas previstas en el presupuesto.

Por tanto, se produce un exceso de previsiones de ingresos en los capítulos V y VI con respecto a lo reconocido de 3.365.372 euros y 1.500.000 euros respectivamente, ello sin tener en cuenta el ajuste del anticipo del canon por la concesión de abastecimiento de aguas al que se alude en el apartado 5.3 y 7.1 del Informe.

En consecuencia, el desfase entre lo previsto y lo ejecutado asciende a 6.465.264 euros. El informe de intervención del presupuesto de 2009 señala que existe equilibrio presupuestario.

## **6.2 Elaboración, formulación y aprobación**

Del análisis del procedimiento de tramitación y del contenido de la documentación incorporada al presupuesto del Ayuntamiento del ejercicio 2009, destacan las siguientes observaciones:

- La Entidad no se ha ajustado a los plazos previstos en los artículos 168 y 169 del TRLRHL para la elaboración y aprobación del presupuesto del ejercicio 2009, circunstancia que determinó la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior.
- No existe constancia de que se dictase un Decreto de Alcaldía al objeto de hacer efectiva la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior.
- Existe una diferencia de 10.000 euros en el capítulo II entre lo que consta en el acta de aprobación y lo que se ha registrado en la contabilidad.

## 7. RESULTADO PRESUPUESTARIO Y REMANENTE DE TESORERÍA

### 7.1 Resultado presupuestario

Como se muestra en los cuadros siguientes el resultado presupuestario ascendió a 4.467.175 euros.

| RESULTADO PRESUPUESTARIO<br>EJERCICIO 2009 | Derechos<br>reconocidos<br>netos 2009 | Obligaciones<br>reconocidas<br>netas 2009 | Totales     |
|--|---------------------------------------|---|-------------|
| a. Operaciones corrientes                  | 23.073.226                            | 26.988.067                                | (3.914.841) |
| b. Otras operaciones no financieras        | 5.603.676                             | 6.528.219                                 | (924.543)   |
| 1. Total operaciones no financieras (a+b)  | 28.676.902                            | 33.516.286                                | (4.839.384) |
| 2. Activos financieros                     | 0                                     | 0   | 0           |
| 3. Pasivos financieros                     | 11.100.000                            | 1.793.442                                 | 9.306.558   |
| I. Total (1+2+3)                           | 39.776.902                            | 35.309.728                                | 4.467.174   |

Cuadro 7.1.1

| RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO<br>EJERCICIOS 2008 Y 2009              | 2009        | 2008        | Variación bruta | % 09/08 |
|--|-------------|-------------|-----------------|---------|
| a Operaciones Corrientes   | (3.914.841) | (2.775.502) | (1.139.339)     | (41,0%) |
| b Otras operaciones no financieras                                       | (924.543)   | (2.519.165) | 1.594.622       | 63,3%   |
| 1.Total operaciones no financieras (a+b)                                 | (4.839.384) | (5.294.667) | 455.283         | 8,6%    |
| 2.Activos financieros  |             |             |                 |         |
| 3. Pasivos financieros   | 9.306.558   | 1.356.623   | 7.949.935       | 586,0%  |
| I. Resultado presupuestario del ejercicio (1+2+3)                        | 4.467.174   | (3.938.043) | 8.405.217       | 213,4%  |
| 4. (+) Ctos. financiados con Rte. T <sup>a</sup> . para gastos generales | 0           | 0           | 0               | -       |
| 5. (+) Desviaciones financ. negativas del ejercicio                      | 0           | 0           | 0               | -       |
| 6. (-) Desviaciones financieras positivas del ejercicio                  | 0           | 0           | 0               | -       |
| II. Resultado presupuestario ajustado (I+4+5+6)                          | 4.467.174   | (3.938.043) | 8.405.217       | 213,4%  |

Cuadro 7.1.2

Los datos que aparecen en el cuadro anterior son los que figuran en la cuenta remitida a esta Sindicatura en los que el Ayuntamiento no consideró las desviaciones de financiación. Si se hubiera contemplado el resultado presupuestario ajustado hubiese ascendido a 3.115.668 euros.

En relación con lo anterior, el resultado presupuestario ajustado de 2009 se ha incrementado en 5.498.502 euros con respecto a 2008, incremento producido fundamentalmente por los derechos reconocidos en el capítulo IX "Pasivos financieros", en el que se reconocen derechos por 11.100.000 euros y que responden fundamentalmente a los siguientes conceptos.

| Concepto  | Euros             |
|---|-------------------|
| Préstamo para financiar gastos corrientes extrajudiciales     | 4.265.448         |
| Préstamo para financiar gastos de inversiones extrajudiciales | 1.611.947         |
| Préstamo para financiar remanente de tesorería                | 3.622.605         |
| <b>subtotal</b>   | <b>9.500.000</b>  |
| Préstamo para financiar inversiones del ejercicio             | 1.600.000         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>11.100.000</b> |

Cuadro 7.1.3

Como resultado del trabajo realizado en la revisión del resultado presupuestario se han puesto de manifiesto los siguientes aspectos:

- El resultado por operaciones corrientes ha experimentado una evolución negativa, ya que la diferencia entre ingresos y gastos corrientes pasó de (2.775.502) euros a (3.914.841) euros. Ello se debe fundamentalmente a la aprobación de créditos extrajudiciales, que según las cuentas de la Entidad, en el capítulo II ascendió a 3.981.353 euros y en el capítulo III a 284.095 euros.
- El Ayuntamiento reconoce los derechos cuya gestión y recaudación ha sido delegada en otro ente, en este caso SUMA, igual que cualquier otro impuesto. Sin embargo según la consulta 11/1993 de la IGAE, deben ser contabilizados en el momento del cobro por parte del Ayuntamiento, por lo que se puede concluir que el resultado presupuestario y el remanente de tesorería, están sobrevalorados en el pendiente de cobro de estos impuestos, esto es, en 1.174.592 euros.
- Tal y como menciona el apartado 5.3 del Informe, en el capítulo V de ingresos, se reconocen derechos en concepto de anticipo de canon por la concesión del servicio de abastecimiento de aguas por un importe total de 3.000.000 de euros. Aparte de su inadecuada clasificación como ingreso patrimonial, ya comentada en el apartado 5.3, según las especificaciones del contrato, sólo deberían haberse reconocido en 2009 1.500.000 euros, por lo que el resultado presupuestario y remanente de tesorería, están sobrevalorados en este importe.

- El resultado de otras operaciones no financieras de 2009 ascendió a (924.542) euros, mientras que en 2008 fue de (2.519.165) euros, de este apartado se destaca lo siguiente:
  - \* El incremento de este resultado con respecto al ejercicio anterior, se produce porque en 2009 se reconocen 5.603.676 euros de subvenciones de capital. El Ayuntamiento reconoce el derecho de las subvenciones cuando recibe la notificación de su concesión, sin embargo de acuerdo con el documento número 2 de los principios contables públicos de la IGAE, deben reconocerse cuando cobra la subvención o cuando es conocedor de que el organismo concedente ha reconocido su obligación. Se han analizado las subvenciones pendientes de cobro y se ha concluido que el Ayuntamiento ha reconocido derechos sin que existan las condiciones anteriormente mencionadas por importe de 2.077.576 euros. No obstante este hecho no tiene repercusión en el resultado presupuestario ajustado ni tampoco en el remanente de tesorería para gastos generales, ya que se ajustan a través de las desviaciones de financiación.
  - \* En operaciones no financieras, se aprueban y contabilizan créditos extrajudiciales por importe de 1.255.031 euros financiados con un crédito obtenido al amparo del Real Decreto Ley 5/2009. Así mismo, se ha detectado que como consecuencia de una resolución del Jurado Provincial de Expropiación el Ayuntamiento debe pagar 376.947 euros en el ejercicio 2010, importe de la tercera anualidad del justiprecio de una parcela, según el convenio firmado en 2008 con los propietarios.
- En cuanto a los ajustes al resultado presupuestario, las desviaciones positivas y negativas de financiación, no se calculan tal y como establece la ICAL. El Ayuntamiento calcula las desviaciones a través del sumatorio de los ingresos y no de los derechos reconocidos y tampoco tiene en cuenta el coeficiente de financiación de cada uno de los proyectos. Se ha realizado un cálculo global con los datos que nos ha facilitado el Ayuntamiento utilizando la fórmula de la ICAL, siendo la conclusión que el resultado presupuestario debería haberse ajustado por un importe neto de 2.099.122 euros. Ello supone que el resultado presupuestario ajustado esté sobrevalorado en 747.616 euros.
- El siguiente cuadro, muestra el resumen de la situación de los gastos de ejercicios anteriores, sin considerar los gastos derivados de las expropiaciones que figuran en la liquidación del presupuesto previa su aprobación.

|                       | Importe   |
|-----------------------|-----------|
| Total capítulo II     | 3.981.353 |
| Total capítulo III    | 284.095   |
| Total capítulo VI     | 1.255.031 |
| Total extrajudiciales | 5.520.479 |

Cuadro 7.1.4

## 7.2 Remanente de tesorería

En el cuadro siguiente se muestra el estado de remanente de tesorería, según la cuenta remitida telemáticamente a esta Sindicatura en el que el remanente de tesorería total del ejercicio 2009 ascendió a 806.747 euros, y el del 2008 a (5.488.377) euros.

| REMANENTE DE TESORERÍA  | 2009       | 2008        | % 2009/2008 |
|---|------------|-------------|-------------|
| 1.(+) Fondos líquidos   | 2.691.532  | 1.379.841   | 95,1%       |
| 2.(+) Derechos pendientes de cobro                              | 8.906.681  | 4.599.562   | 93,6%       |
| -(+) Del Presupuesto corriente                                  | 6.661.082  | 2.727.852   | 144,2%      |
| -(+) De Presupuestos cerrados                                   | 3.280.870  | 1.899.253   | 72,7%       |
| -(+) De operaciones no presupuestarias                          | 18.015     | 1.010.185   | (98,2%)     |
| -(-) Cobros realizados pendientes de aplicación definitiva      | 1.053.286  | 1.037.728   | 1,5%        |
| 3.(-) Obligaciones pendientes de pago                           | 10.791.466 | 11.467.780  | (5,9%)      |
| -(+) Del Presupuesto corriente                                  | 8.872.102  | 8.055.613   | 10,1%       |
| -(+) De Presupuestos cerrados                                   | 2.677.837  | 3.761.856   | (28,8%)     |
| -(+) De operaciones no presupuestarias                          | 693.077    | 700.871     | (1,1%)      |
| -(-) Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva       | 1.451.550  | 1.050.560   | 38,2%       |
| I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3)                     | 806.747    | (5.488.377) | 114,7%      |
| II. Saldos de dudoso cobro                                      | 0          | 0           | -           |
| III. Exceso de financiación afectada                            | 0          | 0           | -           |
| IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I - II - III) | 806.747    | (5.488.377) | 114,7%      |

Cuadro 7.2.1

Es importante destacar que tal y como se ha señalado en el cuadro 5.2, en el estado de remanente de tesorería que aparece en la cuenta remitida a esta Sindicatura no figuran los saldos de dudoso cobro y el exceso de financiación afectada, que ascendieron a 431.353 euros y 3.475.171 euros respectivamente, que sí se contemplan en la liquidación del presupuesto. De haberse recogido estos dos conceptos, el remanente de tesorería para gastos generales de 2009 que debía reflejarse en la cuenta remitida hubiese sido negativo y ascendido a 3.099.777 euros.

Los fondos líquidos de tesorería a 31 de diciembre de 2009 ascendieron a 2.691.532 euros, un 95,1% más que en el ejercicio anterior. Tras el trabajo realizado, se han puesto de manifiesto los aspectos que se detallan a continuación, que reflejan importantes debilidades en el control de la tesorería:

- Como se detalla en el apartado 5.1 del Informe, el saldo inicial de tesorería a 1 de enero de 2009 de las cuentas presentadas a través de la plataforma presenta una diferencia con respecto al saldo de 31 de diciembre de 2008 y con respecto al estado de tesorería presentado en formato PDF de 5.878 euros. Según el Ayuntamiento, el error se produce al exportar los ficheros informáticos a la plataforma de rendición de cuentas, no obstante el Ayuntamiento no ha aportado evidencia sobre esta incidencia.

- Según la información aportada por los bancos, el Ayuntamiento contrató dos pólizas de crédito con unos límites de 1.400.000 euros y 1.408.064 euros. El capital pendiente de disponer, que a 31 de diciembre de 2009 ascendía a 628.063 euros, se recoge en cuentas de tesorería. De acuerdo con la ICAL el capital dispuesto de las pólizas de crédito debe recogerse en las cuentas del grupo deudas a corto o largo plazo (según las características de la póliza), y el capital pendiente de disposición no debe reflejarse en las cuentas de la Entidad, ya que todavía no es deuda del Ayuntamiento. Por tanto el remanente de tesorería está sobrevalorado en 628.063 euros.
- Los fondos líquidos de la Entidad no recogen sus cuentas restringidas, cuyo saldo a 31 de diciembre de 2009, según la información aportada por los bancos ascendió a 1.895 euros. Por tanto el remanente de tesorería está infravalorado en esta cantidad.
- Se ha detectado que las cuentas de tesorería recogían un depósito a corto plazo de 415.000 euros, que de acuerdo con la ICAL debería haberse contabilizado en inversiones temporales. No obstante la regla 84 de la ICAL establece que estos depósitos tendrán también el carácter de fondos líquidos, siempre que tengan carácter de no presupuestario y que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad exigidas por la ley, por lo que el importe de fondos líquidos no se ve afectado por esta reclasificación.
- La falta de conciliaciones bancarias realizadas en los arqueos entre los ejercicios 2007 y 2011, con la excepción de los correspondientes a 31 de diciembre, que constan pero sin firmar. En alegaciones se han aportado las conciliaciones mensuales de los años 2007, 2008 y 2009 firmadas por la tesorera y las de 31 de diciembre también por el interventor.
- Junto con los estados contables presentados a través de la plataforma, se han presentado las conciliaciones de los saldos bancarios y contables a 31 de diciembre de 2009, en las que se ha detectado:
  - Existen partidas conciliatorias de mucha antigüedad (de 1994 en adelante), e importes significativos, por lo que se solicitó información del 95,7% de los cobros contabilizados por el Ayuntamiento y no por el banco, que ascendían a un total de 14.143 euros y del 98,9% de los pagos contabilizados por el banco y no por el Ayuntamiento que ascendían a un total de 525.418 euros. Y se ha comprobado que (excepto para aquellas partidas correspondientes a los últimos seis meses de 2009) no responden a partidas conciliatorias propiamente dichas sino a errores de contabilización que han provocado descuadres entre los saldos reales de los bancos y la contabilidad de la Entidad.

Una vez terminado el trabajo de campo, se ha aportado documentación para justificar que se han subsanado los errores correspondientes a la contabilización de los cobros. En relación a los errores en los pagos, el Ayuntamiento ha señalado que se subsanarán más adelante, ya que se necesita la aprobación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

- No se ha justificado debidamente una cuantía de 2.097 euros, relativa a pagos contabilizados por el banco y no por el Ayuntamiento.
- De las 10 entidades analizadas existen 4 que cuentan con firmas solidarias y no todas cuentan con la firma de la tesorera o del interventor, sino la de otros autorizados para su firma. En alegaciones el Ayuntamiento señala que ha resuelto esta incidencia.
- El 19 de abril de 2011 se efectuó un recuento del efectivo existente que ascendió a 4.187 euros, y se solicitaron las certificaciones bancarias. Como consecuencia del retraso existente en la contabilidad municipal no se ha podido contrastar el saldo de caja y bancos con el que debe figurar en la contabilidad, lo que ha supuesto una limitación al alcance.

En los estados presentados a través de la plataforma de rendición de cuentas en el cálculo del remanente de tesorería figuran cobros y pagos pendientes de aplicación definitiva por importe de 1.053.286 euros y 1.451.550 euros respectivamente. Se ha solicitado información sobre la composición de estos saldos, que a fecha de redacción de este Informe no se ha recibido. (Ver apartado 5.1 del Informe).

La base 40 de las de ejecución del Presupuesto 2009 del Ayuntamiento establece lo siguiente:

*"A efectos de la disponibilidad del remanente de tesorería para financiación de modificaciones de crédito en el ejercicio siguiente, se considerarán saldos de dudoso cobro los porcentajes siguientes del total de créditos reconocidos a favor del Ayuntamiento pendientes de cobro, en función de su antigüedad:*

De los ejercicios 2005-2006: 5 %  
De los ejercicios 2002-2004: 10 %  
De los ejercicios 2000-2001: 20 %  
De los ejercicios 1998-1999: 55 %  
Del ejercicio 1997: 65 %  
Del ejercicio 1996: 80 %  
Anteriores: 100 %"

Figuran en presupuestos cerrados derechos pendientes de cobro anteriores al ejercicio 2005 por importe de 1.056.936 euros. Puesto que en principio el plazo de prescripción de los derechos es de cuatro años, se considera que el Ayuntamiento debería haber dotado como derechos de difícil recaudación todos aquellos cuya antigüedad fuera mayor a este plazo.

Como se establece en el apartado 7.1 del Informe, las desviaciones de financiación, no se calculan tal y como establece la ICAL. No obstante, se ha realizado un cálculo global con los datos que nos ha facilitado el Ayuntamiento utilizando la fórmula de la ICAL, y se ha llegado a la conclusión que las diferencias en el exceso de financiación afectada no son significativas.

## **8. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

### **8.1 Normativa y grado de aplicación**

En el ejercicio 2009 se encontraban vigentes las siguientes disposiciones en materia de contratación aplicables a la Corporación:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- 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 (LCAP).

El Ayuntamiento de Novelda como Administración Local se integra en el ámbito subjetivo de aplicación previsto en el artículo 1.a) de la LCAP y en el artículo 3.1.a) de la LCSP.

### **8.2 Aspectos generales**

Respecto a la información facilitada en el perfil de contratante del Ayuntamiento, cabe señalar que se encuentra ubicado en la página “web” de la propia Entidad. El Ayuntamiento no ha aprobado instrucciones de contratación que establezcan criterios y directrices en la materia para la actuación de los órganos de contratación.

En cuanto a la obligación de comunicación de los contratos suscritos en 2009 al Registro Público de Contratos del Estado, dentro de los tres meses siguientes, prevista en el artículo 30 de la LCSP y el artículo 58 del TRLCAP, cabe señalar que esta obligación se ha cumplido.

### **8.3 Contratos adjudicados en el ejercicio**

De acuerdo con la información obtenida facilitada por la Corporación, se ha elaborado el siguiente cuadro, en el que se indica el número e importe de los contratos suscritos en el ejercicio, detallados por tipos y procedimientos de adjudicación.

| Tipos de contratos | Procedimientos de adjudicación | Euros            |               | Nº contratos |               |
|--------------------|--------------------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|
| Obras              | Abierto                        | 1.268.799        | 26,6%         | 1            | 4,3%          |
|                    | Negociado                      | 3.396.946        | 71,3%         | 13           | 56,5%         |
|                    | Menores                        | 98.952           | 2,1%          | 9            | 39,1%         |
|                    | <b>Subtotal</b>                | <b>4.764.697</b> | <b>100,0%</b> | <b>23</b>    | <b>100,0%</b> |
| Suministros        | Abierto                        | 306.973          | 28,3%         | 2            | 0,6%          |
|                    | Negociado                      | 131.452          | 12,1%         | 3            | 0,9%          |
|                    | Menores                        | 647.767          | 59,6%         | 326          | 98,5%         |
|                    | <b>Subtotal</b>                | <b>1.086.192</b> | <b>100,0%</b> | <b>331</b>   | <b>100,0%</b> |
| Servicios          | Negociado                      | 536.412          | 35,3%         | 13           | 4,6%          |
|                    | Menores                        | 982.572          | 64,7%         | 270          | 95,4%         |
|                    | <b>Subtotal</b>                | <b>1.518.984</b> | <b>100,0%</b> | <b>283</b>   | <b>100,0%</b> |
| <b>Total</b>       |                                | <b>7.369.874</b> | <b>100,0%</b> | <b>637</b>   | <b>100,0%</b> |

Cuadro 8.3.1

### **8.4 Revisión de los expedientes de contratación**

Con el fin de verificar la corrección de los procedimientos seguidos en la contratación de bienes y servicios y la adecuada formalización del correspondiente expediente administrativo, hemos seleccionado una muestra de contratos adjudicados en el ejercicio 2009, a partir de la información recabada por esta Sindicatura.

Para la determinación del tamaño y composición de la muestra de contratos a revisar se han tenido en cuenta criterios tales como:

- Importe de adjudicación cuantitativamente significativo.
- Tramitación urgente, con objeto de comprobar la justificación y la motivación dado que suponen una tramitación especial según la LCSP.
- Aquellos modificados y/o complementarios cuantitativamente significativos suscritos en el ejercicio.

El trabajo realizado ha consistido básicamente en la comprobación de la adecuación de la tramitación de los contratos a la normativa aplicable en las distintas fases de preparación,

selección del contratista y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción del contrato, así como los documentos justificativos y la adecuada contabilización del gasto.

La muestra seleccionada se ha extendido a tres contratos y un convenio adjudicados en el ejercicio, cuyo importe de adjudicación global asciende a 2.475.110 euros, lo que supone el 25,64% del importe total de los contratos licitados según la información recibida.

| Tipo                                  | Objeto  | Tramitación | Procedimiento | Adjudicación (sin IVA) |
|---------------------------------------|---|-------------|---------------|------------------------|
| O                                     | Obras de Centro de educación permanente de adultos “L’Illa”                           | U           | A             | 1.268.799              |
| O                                     | Obras de rehabilitación y ampliación del colegio Jorge Juan para el Casal de juventud | U           | NP            | 862.068                |
| SU                                    | Sistema de préstamo de bicicletas públicas  | U           | A             | 119.243                |
| Total muestra de contratos (en euros) |   |             |               | 2.250.110              |

O: Contrato de obras

SU: Contrato de suministro

U: Tramitación de urgencia

A: Procedimiento abierto

NP: Procedimiento negociado con publicidad

Cuadro 8.4.1

| Objeto   | Importe (sin IVA) (en euros) |
|--|------------------------------|
| Convenio con la Cruz Roja para el Plan de desarrollo local | 225.000                      |

Cuadro 8.4.2

También se ha analizado la ejecución del contrato de limpieza viaria y de recogida de residuos sólidos, adjudicado en 2007

Los dos contratos de obras de la muestra seleccionada se han tramitado por el procedimiento de urgencia, debido a que están financiados con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local y el artículo 9.1 del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, que regula dicho fondo, establece que la contratación de estas obras tiene la consideración de urgente a los efectos previstos en el artículo 96 de la Ley de Contratos del Sector Público.

a) *Obras del Centro de Educación Permanente de Adultos “L’Illa”*

En el pliego de cláusulas administrativas, en la cláusula 13, se recogen los criterios de valoración de las ofertas en los que no figura el precio, cuando el artículo 134 de la LCSP lo exige. Los criterios de valoración que se contemplaban en el pliego han sido:

“Volumen de mano de obra a utilizar en la ejecución del contrato: hasta el 30%

Mayor plazo y extensión de la garantía: hasta el 10%

*Mejoras técnicas que sin cargo adicional proponga el licitador en relación con el proyecto licitado: hasta el 50%*

*Menor plazo de ejecución de las obras: hasta el 10%.*

En la fase de licitación de esta obra se presentaron veinte empresas. Es destacable que todas ofertaron el mismo precio, igual al presupuesto base de licitación; por ello la adjudicación fue determinada por la ponderación aritmética de los criterios establecidos por la cláusula 13 del pliego de condiciones económico-administrativas.

En cuanto al criterio de valoración *Mejoras técnicas que sin cargo adicional proponga el licitador en relación al proyecto* la empresa adjudicataria obtuvo 46 puntos sobre 50 licitados. La valoración monetaria de las reformas técnicas a realizar representa un 32% sobre el importe total de licitación.

El plazo de elevación a definitiva de la adjudicación provisional supera el límite establecido en el artículo 9.1 del Real Decreto-Ley 9/2008 (Fondo Estatal de Inversión Local). Según el Decreto el plazo es de 5 días hábiles. El acuerdo de adjudicación provisional se firmó el 23 de abril de 2009 y la adjudicación definitiva el 7 de mayo de 2009.

Si bien la Dirección de Cooperación Local autorizó la prórroga en la ejecución del contrato, han de tenerse en consideración las observaciones que se indican a continuación.

Con fecha 10 de agosto de 2009 la dirección facultativa expone el retraso que llevan las obras, por causas medioambientales, solicitando la ampliación a 1 mes más. La empresa adjudicataria en su propuesta económica, fijaba un plazo de ejecución de 6 meses, obteniendo en este criterio de valoración la máxima puntuación, 10 puntos.

No consta que las facturas estén registradas, ni existe evidencia de revisión de los conceptos ni de los cálculos aritméticos.

*b) Obras del Casal de Juventud*

El pliego de cláusulas jurídico administrativas particulares es aprobado por el Órgano de Contratación el 12 de febrero de 2009.

En el pliego de cláusulas administrativas, en la cláusula 13, se recogen los criterios de valoración de las ofertas, en los que no figura el precio. Los criterios de valoración que se contemplaban en el pliego han sido:

*“Volumen de mano de obra a utilizar en la ejecución del contrato: hasta el 40%*

*Mayor plazo y extensión de la garantía: hasta el 10%*

*Mejoras técnicas que sin cargo adicional proponga el licitador en relación con el proyecto licitado: hasta el 40%*

*Estar en posesión de los certificados de Gestión de la Calidad y (Según Norma UNE – EN ISO 9001) y Certificado de Gestión Medioambiental (Según Norma UNE EN ISO 14.001 o*

*EMAS), concedido por una entidad acreditada por la ENAC, para el alcance del presente pliego: hasta el 10%”.*

En los criterios de valoración no se especifica como se puede obtener la máxima puntuación de cada uno de los apartados, ni se gradúa la puntuación, lo que permite un grado excesivo de discrecionalidad para valorar las ofertas.

Esta insuficiente regulación ha supuesto por ejemplo y en relación con el criterio de volumen de mano de obra a utilizar, que puede representar hasta 40 puntos, que las empresas licitadoras no hayan sido homogéneas a la hora de presentar su oferta. Así, unas ofertan el número medio de trabajadores y de desempleados a contratar, otras expresan su oferta de los trabajadores potenciales y posibles nuevas contrataciones.

En la fase de licitación de esta obra se presentaron nueve empresas. Es destacable que todas ofertaron el mismo precio, igual al presupuesto base de licitación; por ello la adjudicación fue determinada por la ponderación aritmética de los criterios establecidos por la cláusula 13 del pliego de condiciones económico-administrativas.

Por lo que respecta a la valoración de los plazos de garantía, la puntuación otorgada no es proporcional a los plazos ofertados por las empresas licitadoras.

No consta que las facturas estén registradas, ni existe evidencia de revisión de los conceptos ni de los cálculos aritméticos.

*c) Sistema de préstamo de bicicletas públicas*

En la fase de licitación de este contrato se presentó sólo una empresa, que ofertaba el mismo precio de licitación, de 138.322 euros y resultó adjudicataria.

En el ejercicio 2010 se licitó un nuevo contrato para la ampliación de los puestos de servicio, con un presupuesto de 65.030 euros y por el procedimiento negociado sin publicidad; a este sólo se presentó el contratista del anterior, que resultó adjudicatario.

*d) Convenio marco de colaboración con la asamblea local de la Cruz Roja Española*

El convenio determina que en el año 2009 el Ayuntamiento financiará con 225.000 euros distintas actividades de la asamblea local de la Cruz Roja Española que son de interés general; se establece que el pago se realizará en plazos mensuales de 18.750 euros. A la fecha del cierre del ejercicio sólo se habían hecho efectivos tres meses, otros seis se pagaron en el año 2010, uno en 2011 y los de noviembre y diciembre estaban pendientes de pago a la fecha de realización del presente trabajo.

*e) Limpieza viaria y recogida de residuos sólidos*

Se ha analizado la ejecución del contrato de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos, adjudicado en 2007 por un importe de 1.755.260 euros.

De acuerdo con las cláusulas del contrato, el contratista factura los servicios con periodicidad mensual; sin embargo en el ejercicio 2009 se han pagado las facturas por los servicios efectuados en el año 2007. La factura correspondiente al mes de diciembre de 2008 que ascendió a 143.728 euros estaba pendiente de pago a la fecha de elaboración de este Informe.

Las facturas por los servicios del ejercicio 2009, que ascendieron a 1.827.310 euros, también estaban pendientes de pago a la fecha de realización del presente trabajo, cuando el plazo legal no debe superar los 60 días. Por ello los intereses de demora pagados por el Ayuntamiento al contratista han alcanzado 206.114 euros en este año 2009.

*f) Otros aspectos*

Del examen de una muestra de las compras de bienes y servicios contabilizadas en el ejercicio, y con carácter adicional de las que han sido objeto de licitación y de las incluidas en los expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos, se concluye que en el ejercicio 2009 algunas empresas han realizado suministros o prestado servicios al Ayuntamiento, sin que conste que se haya realizado ningún tipo de procedimiento de licitación. Aunque el importe unitario de cada operación no supera los límites de los suministros menores, el hecho de que la naturaleza de las mismas sea homogénea y que se hayan alcanzado cantidades significativas con un sólo proveedor, exige destacar que el Ayuntamiento debe realizar previsiones razonables para arbitrar un sistema que permita promover la concurrencia de las ofertas y cumplir la normativa vigente en materia de contratación.

| Objeto   | Importe<br>(en euros) |
|--|-----------------------|
| Suministro e instalación de material eléctrico | 313.043               |
| Suministro de material impreso                 | 100.796               |
| Suministro de material para la escuela taller  | 49.150                |
| Total  | 462.989               |

Cuadro 8.4.3

## **9. RECOMENDACIONES**

Además de las mencionadas en el apartado 3 del presente Informe, como resultado del trabajo de fiscalización realizado procede efectuar las recomendaciones que se señalan a continuación:

1. El Ayuntamiento debe prestar especial atención a la elaboración del presupuesto en tiempo y forma, y de todos los documentos que recogen el ciclo presupuestario, no solo por ser preceptivo, sino también porque ello permite planificar adecuadamente la actividad económica de la entidad local. Es importante que las previsiones de ingresos se fundamenten en verdaderas estimaciones basadas en documentación e información real, que debe estar recogida en el informe económico-financiero de la Entidad. Una vez estimadas con rigor las previsiones de ingresos las dotaciones de gastos deben ajustarse a éstas y el control del gasto debe evitar el recurso al reconocimiento extrajudicial de créditos.
2. Es conveniente que en las actas de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento hagan referencia a las magnitudes más significativas del presupuesto, la Cuenta General, extrajudiciales, etc, con el fin de que quede constancia de lo que exactamente ha aprobado el Pleno.
3. El control interno de la entidad local debe potenciarse, por cuanto presenta debilidades especialmente graves en lo que se refiere a la falta de fiabilidad de la contabilidad o la inadecuada protección de los activos y el incumplimiento de la normativa presupuestaria. En cuanto a la fiabilidad de la contabilidad, es preciso adoptar las medidas necesarias para corregir los errores detectados. Igualmente, la contabilidad municipal ha de llevarse al día, con el fin de proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones y garantizar la protección de los activos.
4. Deben adoptarse las medidas oportunas al objeto de verificar que las cuentas rendidas a esta Sindicatura sean las efectivamente sometidas a la Corporación, tal como se indica en el apartado 5.1.
5. Es fundamental mejorar el control de la tesorería en concreto:
  - Realizar los arqueos de forma mensual, al menos, soportados en su caso con las correspondientes conciliaciones bancarias debidamente firmadas.
  - Establecer un régimen mancomunado de disposición de firmas.
  - Integrar las cuentas restringidas en la contabilidad.
  - Limitar la existencia de efectivo en la caja.
6. El Ayuntamiento debe elaborar instrucciones de contratación, que sirvan para definir los procedimientos, y concretar las tareas y responsabilidades en esta materia.
7. Las funciones de preparación, gestión y fiscalización de los expedientes de contratación deben segregarse en distintos departamentos.

## **10. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo acordado por el Pleno de les Corts Valencianes en la reunión del día 22 de diciembre de 1986, así como del Acuerdo del Consell de esta Sindicatura de Comptes en el que se tuvo conocimiento del borrador del Informe de fiscalización, se remitió a los gestores del ayuntamiento fiscalizado el citado borrador para que, en el plazo concedido, formularan, en su caso, alegaciones.

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

- 1) El órgano fiscalizado ha formulado, en su caso, alegaciones y consideraciones que afectan a determinadas partes o cuestiones del Informe.
- 2) Todas las alegaciones han sido analizadas detenidamente.
- 3) Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe.

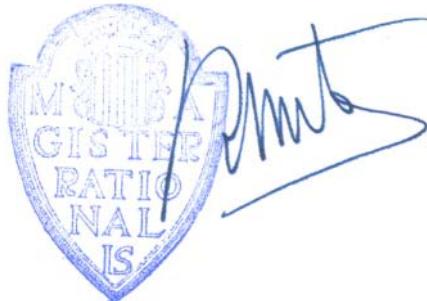
El texto de las alegaciones formuladas, así como el informe motivado que se ha emitido sobre las mismas, que han servido para su estimación o desestimación por esta Sindicatura, se adjuntan en los Anexos II y III de este Informe.

## **APROBACIÓN DEL INFORME**

De acuerdo con los artículos 17.f) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes y 60.e) de su Reglamento y, en cumplimiento del Programa Anual de Actuación de 2011 de esta Institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 10 de noviembre de 2011, aprobó este Informe de fiscalización.

Valencia, 10 de noviembre de 2011

**EL SÍNDIC MAJOR**



**Rafael Vicente Queralt**

## **ANEXO I**

### **INFORMACIÓN RELEVANTE DE LOS ESTADOS Y CUENTAS ANUALES**

BALANCE

| Activo   | 2008              | 2009              | Variación    |
|--|-------------------|-------------------|--------------|
| A) INMOVILIZADO                                |                   |                   |              |
| I. Inversiones destinadas al uso general       | 33.847.518        | 40.293.863        | 19,0%        |
| II. Inmovilizaciones inmateriales              | 13.453.523        | 16.360.925        | 21,6%        |
| III. Inmovilizaciones materiales               | 160.066           | 441.204           | 175,6%       |
| IV. Inversiones Gestionadas                    | 20.200.639        | 23.528.657        | 16,5%        |
| V. Patrimonio público del suelo                | 0                 | 0                 | --           |
| VI. Inversiones financieras permanentes        | 0                 | 11.661            | --           |
| VII. Deudores no presupuestarios a largo plazo | 33.289            | (48.583)          | (245,9%)     |
| B) GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS    | 0                 | 0                 | --           |
| C) ACTIVO CIRCULANTE                           | 8.031.175         | 14.041.475        | 174,8%       |
| I. Existencias                                 | 0                 | 0                 | --           |
| II. Deudores                                   | 6.651.334         | 11.349.943        | 170,6%       |
| III. Inversiones financieras temporales        | 0                 | 0                 | --           |
| IV. Tesorería                                  | 1.379.841         | 2.691.532         | 195,1%       |
| V. Ajustes por periodificación                 | 0                 | 0                 | --           |
| <b>Total Activo</b>                            | <b>41.878.692</b> | <b>54.335.338</b> | <b>29,7%</b> |

| Pasivo   | 2008              | 2009              | Variación    |
|--|-------------------|-------------------|--------------|
| A) FONDOS PROPIOS  |                   |                   |              |
| I. Patrimonio  | 18.987.808        | 20.592.204        | 8,4%         |
| II. Reservas   | 9.073.148         | 9.073.148         | 0,0%         |
| III. Resultados de ejercicios anteriores                 | 9.475.269         | 9.475.269         | 0,0%         |
| IV. Resultados del ejercicio                             | 439.392           | 2.043.787         | 365,1%       |
| B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS                     |                   |                   | --           |
| C) ACREDITORES A LARGO PLAZO                             | 8.292.875         | 17.599.432        | 112,2%       |
| I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables | --                | --                | --           |
| II. Otras deudas a largo plazo                           | 8.292.875         | 17.599.432        | 112,2%       |
| III. Desembolsos pendientes sobre acciones no exigidos   | --                | --                | --           |
| D) ACREDITORES A CORTO PLAZO                             | 14.598.010        | 16.143.702        | 10,6%        |
| I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables | --                | --                | --           |
| II. Otras deudas a corto plazo                           | 1.052.697         | 2.861.958         | 171,9%       |
| III. Acreedores  | 13.545.312        | 13.281.744        | (1,9%)       |
| IV. Ajustes por periodificación                          | --                | --                | --           |
| <b>Total Pasivo</b>                                      | <b>41.878.692</b> | <b>54.335.338</b> | <b>29,7%</b> |

## CUENTA DE RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL

| <b>A) GASTOS</b>   | <b>2008</b> | <b>2009</b>      | <b>Variación</b> |
|--|-------------|------------------|------------------|
| 1. Reducción de existen. de productos terminados y en curso de fabric. |             |                  | --               |
| 2. Aprovisionamientos  | 810         | 428              | (47,2%)          |
| 3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestac. sociales       | 19.768.239  | 24.859.497       | 25,8%            |
| 4. Transferencias y subvenciones                                       | 1.888.438   | 2.005.142        | 6,2%             |
| 5. Pérdidas y gastos extraordinarios                                   | 471.450     | 401.464          | (14,8%)          |
| <b>Ahorro</b>  | <b>0</b>    | <b>1.604.395</b> | --               |

| <b>B) INGRESOS</b>                      | <b>2008</b>      | <b>2009</b> | <b>Variación</b> |
|---|------------------|-------------|------------------|
| 1. Ventas y prestaciones de servicios   | 2.038            | 25.276      | 1140,3%          |
| 2. Aumento de existencias de productos  |                  |             | --               |
| 3. Ingresos de gestión ordinaria        | 11.994.569       | 12.700.587  | (71,0%)          |
| 4. Otros ingresos de gestión ordinaria  | 478.254          | 3.476.224   | 626,9%           |
| 5. Transferencias y subvenciones        | 6.302.211        | 12.247.810  | 94,3%            |
| 6. Ganancias e ingresos extraordinarios | 42.991           | 421.029     | 879,3%           |
| <b>Desahorro</b>                        | <b>3.308.875</b> | <b>0</b>    | (100,0%)         |

## LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO CORRIENTE

### INGRESOS

Modelo Normal = Modelo Simplificado

| Capítulo                             | Previsiones presupuestarias |                   |                   | Derechos reconocidos | Derechos anulados | Derechos cancelados | Derechos reconocidos netos | Recaudación neta  | Derechos pdtes cobro | Exceso / defecto previsión |
|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|---------------------|----------------------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
|                                      | Iniciales                   | Modificaciones    | Definitivas       |                      |                   |                     |                            |                   |                      |                            |
| 1- Impuestos directos                | 8.610.020                   | 0                 | 8.610.020         | 9.709.232,56         | 560.926           | 0                   | 9.148.306                  | 8.078.084         | 1.070.223            | (1.099.213)                |
| 2- Impuestos indirectos              | 400.010                     | 0                 | 400.010           | 191.514,22           | 45.306            | 0                   | 146.208                    | 55.373            | 90.835               | 208.496                    |
| 3- Tasas y otros ingresos            | 4.869.010                   | 183.834           | 5.052.844         | 4.097.808,34         | 149.789           | 0                   | 3.948.020                  | 2.742.894         | 1.205.126            | 955.035                    |
| 4- Transferencias corrientes         | 6.114.190                   | 891.816           | 7.006.006         | 6.770.176,64         | 3.043             | 0                   | 6.767.134                  | 6.178.927         | 588.207              | 235.829                    |
| 5- Ingresos patrimoniales            | 6.698.930                   | 0                 | 6.698.930         | 3.063.558,44         | 0                 | 0                   | 3.063.558                  | 1.553.986         | 1.509.572            | 3.635.372                  |
| 6- Enajenación de inversiones reales | 1.500.000                   | 0                 | 1.500.000         | 0,00                 | 0                 | 0                   | 0                          | 0                 | 0                    | 1.500.000                  |
| 7- Transferencias de capital         | 200                         | 5.602.132         | 5.602.332         | 5.603.676,04         | 0                 | 0                   | 5.603.676                  | 3.406.557         | 2.197.119            | (1.344)                    |
| 8- Variación de activos financieros  | 60                          | 1.557.630         | 1.557.690         | 0,00                 | 0                 | 0                   | 0                          | 0                 | 0                    | 1.557.690                  |
| 9- Variación de pasivos financieros  | 3.155.030                   | 6.426.182         | 9.581.212         | 11.100.000,00        | 0                 | 0                   | 11.100.000                 | 11.100.000        | 0                    | (1.518.788)                |
| <b>Total</b>                         | <b>31.347.450</b>           | <b>14.661.594</b> | <b>46.009.044</b> | <b>40.535.966</b>    | <b>759.064</b>    | <b>0</b>            | <b>39.776.902</b>          | <b>33.115.820</b> | <b>6.661.082</b>     | <b>5.473.077</b>           |

### GASTOS

Modelo Normal = Modelo Simplificado

| Capítulo                            | Créditos presupuestarios |                   |                   | Gastos comprometidos | Obligaciones reconocidas netas | Pagos             | Obligaciones pdtes pago | Remanentes de crédito |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------|
|                                     | Iniciales                | Modificaciones    | Definitivos       |                      |                                |                   |                         |                       |
| 1- Remuneraciones de personal       | 11.420.370               | 933.270           | 12.353.640        | 12.072.987,54        | 12.072.988                     | 11.864.523        | 208.465                 | 280.652               |
| 2- Compras de bienes y servicios    | 7.970.928                | 4.129.417         | 12.100.345        | 11.931.846,29        | 11.885.819                     | 5.918.856         | 5.966.963               | 214.526               |
| 3- Intereses                        | 401.910                  | 658.785           | 1.060.695         | 901.118,41           | 901.118                        | 901.118           | 0                       | 159.577               |
| 4- Transferencias corrientes        | 2.309.945                | 73.696            | 2.383.641         | 2.128.188,96         | 2.128.142                      | 868.017           | 1.260.125               | 255.499               |
| 6- Inversiones reales               | 3.155.030                | 8.866.426         | 12.021.456        | 8.778.574,23         | 6.528.219                      | 5.091.669         | 1.436.549               | 5.493.237             |
| 8- Variación de activos financieros | 10                       | 0                 | 10                | 0,00                 | 0                              | 0                 | 0                       | 10                    |
| 9- Variación de pasivos financieros | 1.794.040                | 0                 | 1.794.040         | 1.793.442,18         | 1.793.442                      | 1.793.442         | 0                       | 598                   |
| <b>Total</b>                        | <b>27.052.233</b>        | <b>14.661.594</b> | <b>41.713.826</b> | <b>37.606.158</b>    | <b>35.309.728</b>              | <b>26.437.625</b> | <b>8.872.102</b>        | <b>6.404.099</b>      |

## LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS CERRADOS

### OBLIGACIONES

Modelo Normal = Modelo Simplificado

|                        | Obligaciones pendientes de pago a 1 de enero | Modificaciones saldo inicial y anulaciones | Total obligaciones | Prescripciones | Pagos realizados | Obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre |
|------------------------|--|--|--------------------|----------------|------------------|---|
| <i>Total acumulado</i> | 11.817.469                                   | (240.796)                                  | 11.576.672         | 0              | 8.898.836        | 2.677.837   |

### DERECHOS

Modelo Normal = Modelo Simplificado

|                        | Pendientes de cobro a 1 de enero | Modificaciones saldo inicial | Total derechos anulados | Total derechos cancelados | Recaudación | Pendientes de cobro a 31 de diciembre |
|------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------|---------------------------------------|
| <i>Total acumulado</i> | 4.627.105                        | 162.236                      | 383.467                 | 0                         | 1.125.005   | 3.280.870                             |

## RESULTADO PRESUPUESTARIO

|   | Derechos<br>reconocidos netos | Obligaciones<br>reconocidas netas | Ajustes | Resultado<br>presupuestario |
|---|-------------------------------|-----------------------------------|---------|-----------------------------|
| a. Operaciones corrientes   | 23.073.226                    | 26.988.067                        |         |                             |
| b. Otras operaciones no financieras   | 5.603.676                     | 6.528.219                         |         |                             |
| 1. Total operaciones no financieras (a+b)   | 28.676.902                    | 33.516.285                        |         |                             |
| 2. Activos financieros  | 0                             | 0                                 |         |                             |
| 3. Pasivos financieros  | 11.100.000                    | 1.793.442                         |         |                             |
| RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO  | 39.776.902                    | 35.309.728                        |         | 4.467.175                   |
| 4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales |                               |                                   |         |                             |
| 5. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio                           |                               |                                   |         |                             |
| 6. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio                           |                               |                                   |         |                             |
| RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO   |                               |                                   |         | 4.467.175                   |

## REMANENTE DE TESORERÍA

|   | Importes año |            | Importes año anterior |
|---|--------------|------------|-----------------------|
| 1.(+) Fondos líquidos   |              | 2.691.532  | 1.379.841             |
| 2.(+) Derechos pendientes de cobro                              |              | 8.906.681  | 4.599.561             |
| -(+) Del Presupuesto corriente                                  | 6.661.082    | 2.727.852  |                       |
| -(+) De Presupuestos cerrados                                   | 3.280.870    | 1.899.253  |                       |
| -(+) De operaciones no presupuestarias                          | 18.015       | 1.010.185  |                       |
| -(-) Cobros realizados pendientes de aplicación definitiva      | 1.053.286    | 1.037.728  |                       |
| 3.(-) Obligaciones pendientes de pago                           |              | 10.791.466 | 11.467.780            |
| -(+) Del Presupuesto corriente                                  | 8.872.102    | 8.055.613  |                       |
| -(+) De Presupuestos cerrados                                   | 2.677.837    | 3.761.856  |                       |
| -(+) De operaciones no presupuestarias                          | 693.077      | 700.871    |                       |
| -(-) Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva       | 1.451.550    | 1.050.560  |                       |
| I. Remanente de tesorería total (1 + 2 - 3)                     |              | 806.747    | (5.488.377)           |
| II. Saldos de dudoso cobro                                      |              | 0          |                       |
| III. Exceso de financiación afectada                            |              | 0          |                       |
| IV. Remanente de tesorería para gastos generales (I - II - III) |              | 806.747    | (5.488.377)           |

## ESTADO DE TESORERÍA

|                 | Saldo inicial | Cobros     | Pagos      | Saldo final |
|-----------------|---------------|------------|------------|-------------|
| Total tesorería | 1.385.720     | 74.715.543 | 73.409.730 | 2.691.532   |

## **ANEXO II**

### **ALEGACIONES DEL CUENTADANTE**



AYUNTAMIENTO DE NOVELDA  
ALCALDÍA

EXCM AJUNTAMENT  
NOVELDA (Alacant)  
Registre General  
Data..... 17 SET 2011

Eixida 4010



SINDICATURA DE COMPTES  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

REGISTRE GENERAL  
DATA: 08/09/2011 9:18

Núm: 201101256 ENTRADA

Dentro del plazo conferido, adjunto los escritos de Alegaciones que han formulado los titulares de la Secretaría General, la Intervención de Fondos y la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de mi Presidencia, en relación con el Borrador de Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Novelda emitido por esa Sindicatura de Cuentas, correspondiente al ejercicio de 2009.

Novelda, a seis de septiembre de 2011  
LA ALCALDESA,



Fdo.: M<sup>a</sup> Milagrosa Martínez Navarro.

- SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA  
C/. San Vicente, 4  
46002- VALENCIA.



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

INTERVENCION

**ALEGACIONES AL BORRADOR DE INFORME DE  
FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE NOVELDA EMITIDO  
POR LA SINDICATURA DE CUENTAS CORRESPONDIENTE AL  
EJERCICIO DE 2009**

Gregorio L. Piñero Sáez, Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Novelda, en relación y como consecuencia del borrador del informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2009 elaborado por la Sindicatura de Cuentas formula las siguientes

**ALEGACIONES**



• **Primera.-** Se afirma en el Informe de la Sindicatura que la contabilización del concepto de anticipo del canon del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado, debió realizarse con el tratamiento propio de una operación de crédito y no, como corriente, que es tal y como se efectuó.

Como regla general, el canon administrativo, como contraprestación que debe abonar el concesionario a la Administración concedente, participa de la naturaleza de la *merced* o de pagos por la explotación del bien con una periodicidad determinada. Desde este punto de vista, no cabe dudar que se trate de un ingreso patrimonial.

Ahora bien, cuando ese canon se abona de una sola vez o, como es el caso, en tres pagos en un breve período de tiempo, esta forma de satisfacer la contraprestación, puede distorsionar la visión natural de la misma. Lo cierto es que esta cuestión en relación con el contrato de concesión del servicio de agua potable domiciliaria y alcantarillado del Ayuntamiento de Novelda, se ha tratado en sede judicial, pronunciándose el Tribunal Supremo (Fundamento de Derecho QUINTO de la Sentencia de 10 de octubre de 2007, que se acompaña por fotocopia, de la que fue ponente Don Santiago Martínez-Vares García, junto



## EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

### INTERVENCION

con la previa del TSJ de la Comunidad Valenciana y el Informe conjunto de Secretaría e Intervención emitido al respecto) en el sentido de considerar que el canon en este contrato está regulado de modo que los licitadores en sus ofertas debían indicar "el Canon anticipado" (artículo 9 del Pliego de Condiciones), liquidable de una sola vez. Y afirma que "como resulta del expediente, y del contenido de la variante dos de la oferta de la adjudicataria (...) **la empresa no incluyó el canon anticipado en los costes de la operación.**" Es decir, no es de la Administración, ni mucho menos los usuarios del servicio, quienes directamente han de asumir el gasto que le suponga el canon, sino la propia empresa concesionaria y, por tanto, no supone gasto o carga alguna para el Ayuntamiento de Novelda.

Este nuevo ingreso por canon que se produce en el ejercicio de 2009, viene derivado de la **prórroga de la concesión** que acuerda el Pleno de la Corporación, en los mismos términos del primitivo contrato, en modo inalterable de sus circunstancias contractuales y elementos sinalagmáticos. Lo que sucede es que, de un lado, se calcula el canon a moneda constante. Y, de otro, el acuerdo de la prórroga se produce cuatro años antes de la extinción del contrato por el transcurso del tiempo; y, por ello, se produce una anticipación del canon antes de que la concesionaria esté obligada a hacerlo, lo que sí supone el compensar a ésta por los gastos financieros que resulte de esa "*anticipación del anticipo*" en el tiempo en que se materializa la contraprestación.

Pero ello no puede hacernos perder la perspectiva de la verdadera naturaleza del canon, y de su anticipo, al menos, en este caso, en el que no cabe entenderse como una operación de crédito, pues carece de un elemento esencial para que así fuere: la devolución de lo prestado. Es decir, la existencia de carga financiera para el Ayuntamiento.

**Segundo.-** En cuanto a las observaciones realizadas a los saldos de las cuentas 416, 446, 443, 4441, 4442, 554 y 555, se trata en general de resultados provenientes de gran antigüedad, que, necesariamente, han de ser investigados y depurados por esta Intervención o por la Tesorería, según los casos. Salvo por importe de 1.000.000 de euros de la cuenta 554 "Cobros pendientes de aplicación" que ya está depurada con ocasión de la liquidación de 2010.



## EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

### INTERVENCION

**Tercero.-** En cuanto a los préstamos para inversiones que se solicita en 2009, por importe de 1.600.000 euros, se hace en base a la Liquidación de 2007, que es la última aprobada en el momento de la formalización del mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 53.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cando prescribe que "precisarán de autorización de los órganos citados en el apartado 1 anterior, las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados de las entidades citadas en el apartado 1 de este artículo", como fue el caso del Ayuntamiento de Novelda en 2009.

Novelda, a seis de septiembre de dos mil nueve.

EL INTERVENTOR,



Fdo.: Gregorio L. Piñero Sáez.



**RECURSO CASACION Num.: 6253/2002**

**Votación: 03/10/2007**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Santiago Martínez-Vares García**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez**

D<sup>r</sup> M<sup>a</sup> JOSEFA OLIVER SÁNCHEZ. Secretario de la Sala Tercera del Tribunal Supremo  
CERTIFICO. Que por la expresada Sala se ha dictado lo siguiente:

**SENTE NCIA**

**TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: CUARTA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**Ramón Trillo Torres**

**Magistrados:**

**D. Ricardo Enríquez Sancho  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo  
D. Antonio Martí García**

---

En la Villa de Madrid, a diez de Octubre de dos mil siete.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, ha visto el recurso de casación número 6253 de 2002, interpuesto por el Procurador Don Florencio Araez Martínez, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

Valenciana, de fecha ocho de julio de dos mil dos, en el recurso contencioso-administrativo número 2229 de 1998.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Tercera, dictó Sentencia, el ocho de julio de dos mil dos, en el Recurso número 2229 de 1998, en cuya parte dispositiva se establecía: "Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por AQUAGEST, Promoción Técnica y Financiera de Abastecimientos de Agua S.A., representada por la Procuradora Doña Elena Gil Bayo, contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de 1998 por el Ayuntamiento de Novelda por la que se acordó adjudicar a la U.T.E. formada por Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. la concesión administrativa del abastecimiento de agua potable y saneamiento en ese municipio. Anular este acto administrativo, al ser contrario a derecho. Imponer al Pleno del Ayuntamiento de Novelda la obligatoriedad de dictar una nueva resolución que, a partir de las declaraciones vigentes en esta sentencia judicial, establezca qué entidad satisface, de mejor modo, los intereses públicos diseñados en el pliego de cláusulas administrativas que regulaba ese concurso público. El tiempo máximo para dictar tal resolución se fija en dos meses a partir de la firmeza de esta sentencia judicial. Condenar a la Administración demandada a estar y pasar por estas declaraciones"

**SEGUNDO.-** En escrito de nueve de septiembre de dos mil dos, el Procurador Don Jesús Quereda Palop, en nombre y representación de SERAGUA S.A. Y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A., interesó se tuviera por presentado el recurso de casación contra la Sentencia mencionada de esa Sala de fecha ocho de julio de dos mil dos.

La Sala de Instancia, por Providencia de veinte de septiembre de dos mil dos, procedió a tener por preparado el Recurso de Casación, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el plazo de treinta días.

**TERCERO.-** En escrito de dieciocho de octubre de dos mil dos, el Procurador Don Florencio Araez Martínez, en nombre y representación de SERAGUA S.A. Y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A., procedió a formalizar el Recurso de Casación, interesando la revocación de la



Sentencia dictada por la Sala de instancia, y que se dicte en su día nueva resolución ajustada a Derecho, admitiéndose el mismo por Auto de once de diciembre de dos mil tres.

**CUARTO.**- En escritos de catorce y veintiocho de mayo de dos mil cuatro, la Procuradora Doña Silvia Albite Espinosa en nombre y representación del Ayuntamiento de Novelda y la Procuradora Doña Consuelo Rodríguez Chacón, en nombre y representación de AQUAGEST, S.A., respectivamente, manifiestan su oposición al Recurso de Casación y solicitan se dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas al recurrente.

**QUINTO.**- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día tres de octubre de dos mil siete, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES GARCÍA**, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.**- Se combate en este recurso extraordinario de casación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Tercera, de ocho de julio de dos mil dos, pronunciada en el recurso contencioso administrativo núm. 2229/1998, interpuesto por la representación de Aquagest, promoción técnica y financiera de abastecimientos de agua, S.A., contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho por el Ayuntamiento de Novelda, por el que se acordó adjudicar a la Unión Temporal de Empresas, formada por Seragua S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., la concesión administrativa de agua potable y saneamiento en ese municipio.

La Sentencia recurrida estimó el recurso, y anuló la adjudicación de la concesión administrativa del Servicio de agua potable y saneamiento de Novelda a la Unión Temporal de Empresas formada por Seragua S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., e impuso "al Pleno del Ayuntamiento la obligatoriedad de dictar una nueva resolución que, a partir de las declaraciones vigentes en esta sentencia judicial, establezca qué entidad satisface, de mejor modo, los intereses públicos diseñados en el pliego de cláusulas administrativas que regulaba ese concurso público". El tiempo máximo para dictar tal resolución se fijó en dos meses a partir de la firmeza de

la sentencia judicial, y condenó a la Administración demandada a estar y pasar por estas declaraciones.

**SEGUNDO.-** El recurso de casación formulado por la Unión Temporal de Empresas citada frente a la Sentencia recurrida, contiene hasta cuatro motivos de casación; los dos primeros planteados al amparo del apartado c) del núm. 1 del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción, y los dos restantes invocando uno de ellos el apartado a) del núm. 1 del art. 88, aduciendo que la Sentencia pudo incurrir en manifiesto abuso de Jurisdicción, y el cuarto y último al amparo del apartado d) del num. 1 del art. 88, por infracción de las normas del Ordenamiento Jurídico o de la Jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Examinando ya el primer motivo, recordamos que el mismo se articula al amparo del art. 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, por cuanto a juicio de la recurrente la Sentencia incurre en incongruencia "ultra pettitum" al otorgar más de lo solicitado por el recurrente en su escrito de demanda, con manifiesta infracción del art. 33.1 de la Ley de la Jurisdicción y del art. 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Según el motivo la Sentencia otorga más de lo solicitado en el suplico de la demanda incurriendo en flagrante incongruencia. Así resulta del apartado C) del segundo fundamento jurídico de aquélla cuando dice que "también ha de subrayarse ya el hecho de lo limitado del espacio de cognición que dibuja la representación procesal de la parte actora en el escrito de demanda al solicitar únicamente - y según se ha constatado ya supra - que "... se retrotraiga el expediente al momento procedural que por la Sala se estime oportuno" sin propugnar, en congruencia con los argumentos que se vierten en el escrito de demanda, la adjudicación del servicio público a esta parte procesal por disponer del carácter de mejor postor".

Y seguidamente añade el texto judicial que "esta limitación nos ha planteado dudas en lo que hace al propio espacio argumental de la sentencia pero finalmente hemos considerado que resulta más satisfactorio para el derecho de tutela judicial del recurrente establecer ya cuál de los dos concursantes satisfacía de mejor modo con su oferta los intereses municipales y que estas declaraciones judiciales constituyan el sustrato para dictar un nuevo acuerdo de adjudicación (se adelanta ya, entonces, un resultado favorable a las tesis impugnatorias vertidas por "Aquagest, S.A.").

Como consecuencia de lo anterior el motivo invoca los artículos 33.1 de la Ley de la Jurisdicción y el 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para

afirmar que la justicia administrativa es estrictamente rogada, de modo que "los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes" y que "las Sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y con las demás pretensiones de las partes, deducidas oportunamente en el pleito".

Y concluye afirmando que es evidente e indisculpable el exceso en que ha incurrido el juzgador de instancia, ya que el recurrente se limitó a pedir en el suplico de su demanda que "se acuerde la revocación de adjudicación del concurso" y que se "retrotraiga el expediente al momento procedural que por la Sala se estime oportuno" y, en cambio, el Tribunal le ha otorgado mucho más al imponer al Ayuntamiento la obligación de resolver el citado concurso de una manera determinada "a partir de las declaraciones vigentes en esa Sentencia judicial" según el apartado 3 del fallo.

Se opone al motivo que la Sentencia ha cumplido con lo que se pretendía de la Sala porque se solicitaba de él que retrotrajera el expediente al momento del procedimiento que considerase oportuno, y entendió por tal, fundamento de Derecho cuarto in fine, que al solicitarse "únicamente la retroacción del procedimiento administrativo "al momento procedural que por la Sala se estime oportuno" (suplico contenido en el escrito de demanda, ya reiterado supra), consideramos que ese momento ha de ser el propio de la adjudicación del servicio público en cuestión y sobre el basamento de las afirmaciones judiciales establecidas en esta sentencia".

Cita en apoyo de la decisión del Tribunal los artículos 88.2 y 49.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, artículos 89.2 y 50.5 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo, aplicable al caso. Concluye que la Sentencia decidió lo que se solicitaba y dispuso el modo en que la Administración había de resolver, habida cuenta que se conculcaba por la adjudicataria el art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales, y los artículos 11.2, 12.1 y 12.3 del pliego de condiciones rector de la licitación. De modo que la decisión judicial no fue incongruente.

**TERCERO.-** Como hemos expuesto el motivo considera que la Sentencia incurrió en incongruencia por exceso o "ultra petitum", en tanto que fue más allá de lo pretendido en la demanda por la sociedad recurrente, y concedió algo que no se había solicitado, porque si bien dispuso la retroacción de las actuaciones al momento procedural que consideró oportuno, y que fue el de la resolución del concurso, lo hizo condicionando la decisión de la

administración, a la que impuso la resolución que debía adoptar de conformidad con lo decidido en la Sentencia, en la que expuso que esa decisión debía ser favorable a la recurrente Aquagest, S.A.

Es sabido que la Ley de la Jurisdicción, Ley 29/1998, al referirse a las pretensiones de las partes dispone en el art. 33.1 que "los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición" y el art. 218.1. de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000, también citado por el motivo, en esa misma línea, mantiene que "las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y con las demás pretensiones de las partes, deducidas oportunamente en el pleito". Luego, para ser congruente, la Sentencia ha de cumplir con el mandato de esos preceptos y respetar la pretensión de la recurrente que en este supuesto era una petición de anulación del acto procedente del Pleno de la Corporación demandada que había adjudicado el concurso. Lo que pretendía la demandante de acuerdo con lo dispuesto el art. 31 de la Ley era que se declarase el acto recurrido no conforme a Derecho, y, en consecuencia, se anulase la adjudicación realizada, y de ahí que el suplico de la demanda expresase que "se acuerde la revocación del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Novelda de fecha 23 de julio de 1998, mediante el que adjudica la contratación de la concesión del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y del Servicio de Saneamiento de Novelda, y se retrotraiga el expediente al momento procedural que por la Sala se estime oportuno".

Dentro del límite de esa pretensión hubo de mantenerse el Tribunal, y para ello hubo también de atender a los motivos en que se fundamentó el recurso y la oposición, pero, es claro, que no pudo rebasar esa pretensión anulatoria y llevar al fallo una declaración que yendo más allá de lo pretendido por la recurrente, obligaba a la Corporación a dictar una nueva resolución que de acuerdo con lo argumentado por la Sala había de adjudicar la concesión del servicio a la sociedad recurrente. Al comportarse de ese modo la Sentencia rebasó el límite de la pretensión ante ella ejercitada, e incurrió en la incongruencia denunciada, de modo que el motivo ha de estimarse y en consecuencia casarse la Sentencia de instancia, que declaramos nula y sin ningún valor ni efecto.

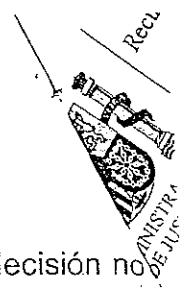
Como consecuencia de lo expuesto resulta innecesario que este Tribunal de casación se pronuncie sobre los tres motivos restantes en que se basó el recurso interpuesto.



**CUARTO.-** Al estimarse el recurso de casación como consecuencia de una infracción procesal consistente "en vulneración de las normas reguladoras de la sentencia" art. 95.2 c) de la Ley de la Jurisdicción habrá de estarse a lo dispuesto en la siguiente letra d) del precepto, y, por tanto, "la Sala resolverá lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate".

El planteamiento que se efectuó en la demanda en la que aparecían entreveradas las referencias a los hechos con los pretendidos fundamentos de Derecho, dificultando de ese modo la comprensión de lo pretendido, se resumía en la impugnación de la tasa del servicio de saneamiento que había de derivar de la oferta aprobada de la UTE toda vez que el importe estimado de aquélla no podía exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio a prestar, y según la demanda, en la variante aprobada de la oferta, se proponía una tarifa para el servicio de la que resultaban unos ingresos superiores a los costes calculados del mismo, sin que se justificase el exceso de ingresos previstos por año. Como consecuencia de lo anterior la oferta de la UTE según la demandante debió excluirse, por cuanto vulneraba el art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988.

Argumentaba también la demanda que la decisión del Pleno recurrida vulneraba el art. 50.5 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, puesto que la adjudicación producida quebrantaba los artículos 11 y 12 del Pliego de Condiciones que constituyan la Ley del contrato. Fundaba esa vulneración en el hecho de que la adjudicación del concurso a la oferta de la UTE en la variante dos de las presentadas por aquélla, no había ido seguida de la aprobación simultánea de la tarifa correspondiente como imponían las bases del concurso, quebrantando de ese modo el principio de seguridad jurídica al que tenía derecho la otra empresa concurrente al concurso, y vulneraba, igualmente, y desde el inicio, el equilibrio económico de la concesión. Y concluía afirmando que la decisión del Pleno conculcaba también el art. 89.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas porque, a su juicio, no había valorado adecuadamente y con visión de conjunto las ofertas presentadas por las licitadoras, sino que adjudicaba el contrato con criterios meramente economicistas olvidándose del interés público, puesto que había atendido a la obtención de un canon anticipado más elevado contraviniendo el interés general, ya que la mayor cuantía de ese canon repercutiría negativamente bien en la tarifa de los servicios, bien sobre el erario de la Corporación. La oposición de la Corporación Municipal demandada así como la de la empresa adjudicataria se fundamentó en que el acto



recurrido era el de la adjudicación del concurso, pero que de esa decisión no resultaba la determinación o fijación de las tarifas, y que se habían respetado los criterios establecidos en el pliego de condiciones para la adjudicación a la proposición más ventajosa sin atender necesariamente al valor económico de la misma.

La Sentencia como anticipó en el fundamento de Derecho segundo, se decantó por las tesis de la recurrente, puesto que según expuso en el siguiente de sus fundamentos, se produjo en la adjudicación del concurso una vulneración del art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales en concordancia con el Pliego de Cláusulas Administrativas al entender que la tasa por el servicio de saneamiento debía corresponderse con el coste determinado por el licitador y las tarifas de ese hecho derivadas, sin que pudieran añadirse otros costes ajenos al servicio propiamente dicho. Junto a lo anterior la Sentencia se refirió al a su juicio extemporáneo informe del Jefe de Planificación y Recursos que rechazó por el tiempo en que se aportó al expediente, y porque introdujo en la estructura de costes de los que habría de derivar la tarifa aquellos que excedían de los contemplados en el pliego que regía el contrato, de modo que se vulneraban los principios de igualdad y seguridad jurídica entre los concurrentes al concurso.

**QUINTO.-** Para la adecuada resolución del litigio es preciso tener en consideración cuál era el objeto del contrato que se sacó a licitación mediante concurso por procedimiento abierto. Se trataba de la adjudicación conjunta por el Ayuntamiento de Novelda de la concesión administrativa de los servicios municipales de Abastecimiento de Agua Potable a Domicilio y de Saneamiento (alcantarillado), art. 1.1 del Pliego de Condiciones. Conviene aclarar que así como el abastecimiento de agua era ya un servicio que se gestionaba por el Ayuntamiento mediante concesión, el de saneamiento se prestaba hasta entonces mediante gestión directa municipal decidiendo la Corporación al convocar el concurso ampliar la concesión también al servicio de saneamiento.

El Pliego entre los derechos del Ayuntamiento contemplaba en el art. 9. a) el de "recibir del concesionario el Canon anticipado", derecho que recogía también el apartado segundo del artículo siguiente del Pliego cuando expresaba que "en sus ofertas, indicarán el Canon anticipado de concesión "liquidable de una sola vez- que si les fuera adjudicado el Servicio, se comprometen a ingresar en las Arcas municipales en el momento de la firma del contrato". Conviene detenerse en esta cuestión previa que sin duda posee trascendencia, ya que, con seguridad, contribuyó a que la Corporación

considerarse como proposición más ventajosa la ofertada por la adjudicataria, cuyo canon anticipado de concesión era sustancialmente más elevado que el ofrecido por la otra empresa que también concurrió al concurso. No cabe duda que ese canon, que el pliego obligaba a satisfacer por adelantado en el momento de la firma del contrato, constituía para la adjudicataria uno de los costes que había de asumir dentro de los que había de afrontar durante la prestación de los servicios concedidos. Pero como resulta del expediente, y del contenido de la variante dos de la oferta de la adjudicataria que fue aquélla por la que se decantó la Corporación, la empresa no incluyó el importe del canon anticipado entre los costes de la operación, por lo que no pudo influir en la posterior fijación de la tarifa como coste del servicio. La asunción del abono del canon, cualquiera que fuera su cuantía, constituía uno de los elementos que la adjudicataria había de tener en cuenta en la prestación del servicio, pero de su existencia, que únicamente afectaba a los intereses contractuales de la misma, no podía deducirse la exclusión de su oferta por vulneración de la Ley de Haciendas Locales, art. 24.1, por que, en último término, la ejecución del contrato por la adjudicataria se regía por el principio de riesgo y ventura presente siempre en la contratación administrativa, así resultaba también del Pliego, art. 11.1, de modo que no era la cuantía del canon causa suficiente para la exclusión de la oferta, tanto más cuanto que no fue incluido entre los costes de la operación de los que habría de derivar o con los que habría de corresponderse la posterior fijación de la tarifa por la Corporación. Y es que, como ya anticipamos, el contrato se refería a la adjudicación de la concesión de los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y saneamiento, y el canon anticipado se satisfacía conjuntamente por ambos, de modo que su existencia tampoco podía vincularse de manera exclusiva a la tasa a satisfacer por el servicio de saneamiento. De ahí que no se pueda imputar a la adjudicación que se rigiera por criterios puramente economicistas, sino que, lejos de ello, sin desdeñar la cuantía del canon anticipado, tuvo en cuenta los demás criterios dispuestos en el pliego como expuso en su momento la mesa de contratación al puntuar los mismos del modo en que lo hizo.

Pero aún prescindiendo de lo expuesto, tampoco puede aceptarse el planteamiento de que la tasa por el servicio de saneamiento debía corresponderse con el coste del servicio determinado por el licitador, y que las tarifas a satisfacer venían necesariamente derivadas de ese hecho, sin que pudieranadirse otros costes ajenos al servicio propiamente dicho. Y ello por que sostener esa afirmación es tanto como someter inexorablemente la potestad que para establecer las tasas a percibir por el servicio corresponde a

la Administración a la voluntad del adjudicatario del servicio. En modo alguno puede deducirse eso del pliego. El art. 11 del mismo cuando se refiere a la retribución del concesionario enumera los conceptos que la integran, y así cuando incluye entre ellos los que derivan de "las tarifas por prestación del servicio de saneamiento vigentes a cada momento" afirma que "inicialmente dichas tarifas serán las que se aprueben como consecuencia de la adjudicación, y que se derivarán de la oferta presentada", pero ello no significa, como entendió la Sentencia, que la tasa deba configurarse atendiendo al coste que la oferta consideraba como coste del servicio. La expresión derivar no presupone la existencia de identidad plena entre la estructura de costes del servicio ofrecida por cada licitador y las tarifas aplicables al servicio sino que indica procedencia en tanto que de lo establecido ha de derivarse o extraerse una consecuencia, o lo que es lo mismo, en este caso constituía el punto de partida para que la Corporación estableciese la tarifa a satisfacer por la prestación del servicio.

Arrancando de esa interpretación es perfectamente válido el proceder de la Corporación al fijar la tasa del servicio atendiendo también a otros costes que entran dentro de la previsión del art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales en la redacción inicial aplicable al concurso en el momento de su adjudicación, como los costes indirectos que soporta la Corporación, tal y como recogía el informe conjunto que suscribieron el Secretario General del Ayuntamiento y el Interventor de la Corporación y en el que se lee que: "La oferta de "SERAGUA-FOCSA", comprende un rendimiento de la tarifa prevista para la tasa del alcantarillado superior a la suma de costes que fija el licitador en ella. Esto no convierte sin más la oferta en inválida, pues los costes que el licitador explica en la oferta no agotan todas las posibilidades a la luz del art. 24 de la LHL., y cabe por lo ya dicho en este informe que el Ayuntamiento, en uso de su margen discrecional para fijar una política tributaria y financiera, añada a los costes que genera el concesionario del servicio, aquellos otros que habiéndose generado no sean contemplados en el estudio de aquel y entren en la previsión de la norma citada. Por ello, para poder determinar la validez de dicha oferta es necesario comprobar, mediante el correspondiente estudio económico de los costes indirectos que soporta el Ayuntamiento relativos a la amortización del valor neto contable de la red, no financiada por contribuciones especiales y a la parte proporcional de los costes generales del Ayuntamiento que sean imputables al servicio de alcantarillado, son iguales o superiores a la diferencia ("superavit") entre los costes y los ingresos previstos.



De esta forma se reconoce al Ayuntamiento la posibilidad de recuperar otros costes ya soportados por el erario público que resultan repercutibles al usuario, lo que es a nuestro juicio perfectamente válido".

Añade el informe una cuestión que pusimos de relieve al iniciar este fundamento de Derecho, y que deviene de la literalidad del Pliego, que es la relativa al hecho de que el canon se refiere a ambos servicios y el resarcimiento de éste puede nacer de uno de ellos, o de ambos, añadimos nosotros, y concluye ese párrafo diciendo que "precisar sobre las ofertas no está al alcance municipal, porque es parte de la voluntad de los licitadores de dónde se generará el canon, dado su tratamiento único".

Junto a lo anterior conviene también expresar que el art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988 disponía que "el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que trate. Para la determinación de dicho coste se tomarán en consideración los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o de la actividad, incluso los de carácter financiero, amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación, no sufragados por contribuciones especiales, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan o del organismo que los soporte". El precepto es inequívoco; el importe estimado de una tasa por la prestación de un servicio no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio, pero es también concluyente en cuanto a la determinación de su coste, para el que se tomarán en consideración todos los gastos directos o indirectos que contribuyen a su formación, y entre los que enumera, amén de los que lo integran de suyo, aquellos otros como los que enuncia a modo de enumeración como son los de carácter financiero, amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación, con la única de excepción de aquellos que se sufraguen por contribuciones especiales, y todo ello con independencia del presupuesto que los satisfaga o del organismo que los soporte. De ahí que exista en el expediente el informe denominado "estudio de costes para tasa" y en el que para el año de implantación del servicio de saneamiento en régimen de concesión se consideran como costes del mismo tanto gastos directos como indirectos de la estructura municipal de los departamentos que se relacionan con el servicio, como los gastos de amortización de los bienes cedidos como ocurre en este supuesto para esa gestión, así como los de gestión de los terceros en este caso de la adjudicataria del servicio, y que



alcanzan atendidos los porcentajes que se estiman pertinentes en relación con cada uno de ellos, los cuarenta y nueve millones de pesetas.

En modo alguno desvirtúa la recurrente este coste del servicio, que es el que habría de tomar en consideración la Corporación para la determinación de la tasa de aquél, de modo que la adjudicación del servicio a la adjudicataria no infringió el art. 24.1 de la Ley de Haciendas Locales citado. En consecuencia el recurso debe ser rechazado.

**SEXTO.-** Al estimarse el recurso de casación de conformidad con lo prevenido en el art. 139.2 no procede hacer expresa condena en costas en este recurso, y en cuanto a las de instancia cada parte satisfará las que le correspondan.

**EN NOMBRE DE SU MAJESTAD  
EL REY  
Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN**

**F A L L A M O S**

Ha lugar al recurso extraordinario de casación núm. 6253/2002 interpuesto por la representación procesal de la Unión Temporal de Empresas, formada por Seragua S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. frente la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Tercera, de ocho de julio de dos mil dos, pronunciada en el recurso contencioso administrativo núm. 2229/1998 y que estimó el recurso interpuesto por la representación de Aquagest, promoción técnica y financiera de abastecimientos de agua, S.A., contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho por el Ayuntamiento de Novelda, por el que se acordó adjudicar a la Unión Temporal de Empresas, formada por Seragua S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., la concesión administrativa de agua potable y saneamiento en ese municipio, que **casamos** y declaramos nula y sin ningún valor ni efecto.

Desestimamos el recurso contencioso administrativo núm. 2229/1998, interpuesto por la representación de Aquagest, promoción técnica y financiera de abastecimientos de agua, S.A., contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho por el Ayuntamiento de



Novelda, por el que se acordó adjudicar a la Unión Temporal de Empresas, formada por Seragua S.A., y Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., la concesión administrativa de agua potable y saneamiento en ese municipio, que confirmamos por ser conforme con el Ordenamiento Jurídico.

En cuanto a costas no hacemos expresa imposición de las causadas en este recurso extraordinario y en cuanto a las de instancia cada parte satisfará las que le correspondan.

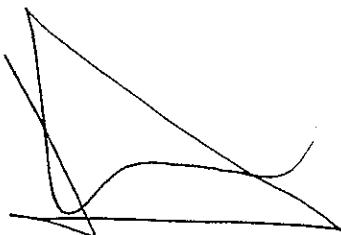
Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.

Lo preinserto copiando bien y legiblemente con el original a que me remito  
y siendo firmado en su calidad de tal, a todos los efectos legales oportunos el  
presente documento para su cumplimiento

a diecinueve de noviembre de  
en Madrid.

2002



TRIBUNA



El Secretario de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

CERTIFICO que en los autos del Recurso nº 2.229/1998 se hace mención del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCION TERCERA

En la ciudad de Valencia, a ocho de julio de 2002.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. D. JOSE MARIA ZARAGOZA ORTEGA, Presidente, D. JOSE BELLMONT MORA Y D. FERNANDO NIETO MARTIN, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA NUMERO 1294/02

En el recurso contencioso-administrativo nº 2.229/1998 interpuesto por AQUAGEST, Promoción Técnica y Financiera de Abastecimientos de Agua, S.A. representada por la Procuradora Doña Elena Gil Bayo, contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de 1998 por el Ayuntamiento de Novelda por el que se acordó adjudicar a la U.T.E. formada por Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. la concesión administrativa del abastecimiento de agua potable y saneamiento en ese municipio, habiendo sido parte en los autos como demandado el AYUNTAMIENTO DE NOVELDA (Alicante) representado por el Procurador D. José Joaquín Pastor Abad y defendido por el Letrado D. E. Hernández Barquero, codemandado SERAGUA S.A. Y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A., representado por el Procurador D. Jesús Quereda Palop, siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Fernando Nieto Martín.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que suplicó se dictase sentencia anulando la resolución recurrida.

**SEGUNDO.-** Por la partes demandadas se contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitaron la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el proceso a prueba, se han practicado en éste aquellos medios propuestos por las partes y que la Sala ha estimado pertinentes, emplazándose a las partes para que evacuen el trámite prevenido en el artículo 78 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción, y cumplido dicho trámite quedaron los autos pendientes de votación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló la votación y fallo del recurso el día cuatro de junio de 2002.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

**PRIMERO.-** Aquagest, Promoción Técnica y Financiera de Abastecimientos de Agua S.A. cuestiona en estos autos la adecuación a Derecho del acuerdo alcanzado el 23 de julio de 1998 por el Pleno del Ayuntamiento de Novelda (Alicante) que resolvió adjudicar el concurso para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en este municipio a la Unión Temporal de Empresas formada por Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A.

Son varios los argumentos impugnatorios vertidos en el escrito de formalización de la solicitud de invalidez jurídica – "... se acuerde la revocación del acuerdo plenario ... y se retrotraiga el expediente al momento procedural que por la Sala se estime oportuno – articulada en la litis por Aquagest S.A., argumentos que pueden glosarse aquí del siguiente modo: a.- la U.T.E.

adjudicataria incumple las previsiones ordinamentales vigentes en el artículo 24.1 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales, al aparecer en su oferta que los ingresos derivados del servicio de alcantarillado (que tiene la naturaleza fiscal de tasa) son superiores al coste de los mismos que pueden repercutirse sobre los terceros beneficiarios del servicio: "... dichas ofertas eran inadmisibles por imposibilitar la aprobación de la tasa de alcantarillado por el Pleno del Ayuntamiento en el momento de la adjudicación" (Hecho Cuarto, escrito de demanda); b.- de conformidad con una serie de apartados incluidos en el Pliego de condiciones **el importe de esta tasa incluye únicamente los costes que reflejen las diversas ofertas de los concursantes**, y sin que a éstos puedan adicionarse otros conceptos como son los que la prestación indirecta del servicio genera en las propias arcas municipales: "El concesionario presentará junto con la proposición, el total de costes para un ejercicio económico que comprenda un año, desglosado como se indica en los apartados anteriores, y seguidamente, indicará las tarifas que propone para cubrirlos" (artículo 12.3.f); "Las tarifas de los servicios, al inicio de la concesión, serán las resultantes de la estructura de costes que el concesionario deberá presentar"; "las tarifas del servicio de saneamiento serán aprobadas en el momento de la adjudicación y corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario" (artículo 12.1.); c.- el informe que el 13 de julio de 1998 realiza el Sr. Jefe de Planificación y Recursos del Ayuntamiento de Novelda **bajo el título de "Estudio de costes para tasa"** es extemporáneo y vulnera los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato de todos los participes en un proceso de contratación pública: "... ¿cómo es posible que el estudio de la tasa no se incorporara al Pliego de Condiciones y los costes contemplados no se integraran en el artículo 12.3 de dicho Pliego para que los licitadores supieran a que atenerse al formular sus ofertas?" (Hecho Quinto, escrito de demanda); d.- por último, se alega que **la oferta que presentó Aquagest S.A. es más beneficiosa para los intereses públicos municipales diseñados en el mencionado pliego de condiciones** que la formulada por la U.T.E.adjudicataria, y ello sobre la base de este sustrato alegatorio: "... mientras Aquagest plantea un canon anticipado que no traslada al usuario puesto que lo detrae de su propio beneficio, la U.T.E. lo plantea trasladándolo al ciudadano"; "aplican parámetros iguales ante ofertas desiguales"; en

determinados ámbitos se otorga mayor puntuación al proyecto que presenta la ahora demandante, "... relativos fundamentalmente a la mejor organización de los servicios, calidad en la prestación, medios materiales y personales aportados, disposición de caudales, laboratorio de calidad de las aguas potables y control de residuales, etc ..."; "los criterios de calidad y de mejor prestación del servicio se han visto relegados en beneficio de obtener un canon anticipado más elevado, y que no olvidemos que repercute negativamente, bien en la tarifa de los Servicios, bien en el Erario Público" (Hecho Sexto).

**El Ayuntamiento de Novelda** opone estas alegaciones en defensa de la adecuación jurídica del acuerdo de 23 julio 1998: 1.- **existe una absoluta "indeterminación" de los motivos ofrecidos** y de lo que se solicita en el suplico de la demanda: "... la retroacción del expediente a un momento indeterminado que debe ser la Sala la que lo determine"; 2.- errónea interpretación del artículo 12 del Pliego "... corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario" al no tomarse en consideración que (cfr., Hecho Tercero contenido en el escrito de contestación a la demanda) **"El término corresponder no significa identidad ... (sino que) se derivarán de la oferta presentada.** Es decir, no se recoge en ningún artículo el "serán", del que se deduciría sin lugar a dudas que la tarifa que presente el licitador obligará al Ayuntamiento a fijar la misma, sino términos como "se derivarán" o "se corresponderán" (Hecho Tercero); 3.- **"Legalmente es el Pleno del Ayuntamiento el único que puede fijar las tasas,** y por tanto no pueden venir fijadas directamente por las empresas licitadoras, toda vez que ello significaría dejar en manos de éstas lo que es competencia exclusiva del pleno del Ayuntamiento" (Hecho Tercero), estimándose que el coste - para el propio presupuesto municipal - al que alcanza la prestación del servicio de alcantarillado no debió quedar incluido en el Pliego de condiciones por no variar éste el importe de la tarifa que cada uno de los licitadores debía presentar; 4.- la entidad mercantil recurrente **trata de sustituir con sus criterios subjetivos los informes técnicos obrantes en el expediente administrativo** que, para el Ayuntamiento de Novelda, justifican de modo bastante la coincidencia entre el concepto normativo indeterminado de "proposición más ventajosa" (artículo 89.2 Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas de 18 mayo 1995) y el resultado que alcanza esta Administración Local en el acuerdo del Pleno de 23 julio 1998: "... Efectivamente, prima en el concurso, como se deriva del citado artículo 23, el criterio económico (especialmente el canon anticipado ... Estos parámetros están indicados con claridad ... el Pliego de Condiciones no fijaba la procedencia del canon anticipado" (Hecho Cuarto, escrito de contestación a la demanda).

Los argumentos vertidos en la controversia por **Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A.** son éstos: **1.- falta de contradicción entre la oferta formulada por estas empresas y los artículos 11.2 y 12.1 del Pliego:** "... el Pliego quiere indicar que el Ayuntamiento, al aprobar la tasa fiscal del servicio de saneamiento del alcantarillado, deberá tener en cuenta la propuesta de tarifas efectuada por el adjudicatario, pero no implica que la Corporación contraiga de antemano la obligación de aprobar una tasa que coincida exactamente con las tarifas propuestas" (F.D. Primero, apartado 3º, escrito de contestación a la demanda); **2.- el Ayuntamiento de Novelda ha adjudicado el concurso al óptimo contractual** que venía constituido por la oferta presentada por la U.T.E. Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. en función de: - ofrecer un canon anticipado muy superior al contenido en la oferta de Aquagest S.A. (entre 750 y 850 millones de pesetas frente a 350 a 520 millones); - el criterio convencional más relevante o de más valor desde el parámetro de puntuación de las ofertas era el de "**mejor propuesta económica**" (ocho puntos sobre un total de veinticinco), criterio en el que se encontraba mejor situada la Unión de Empresas adjudicataria; **3.-** los criterios técnicos de puntuación que obran en el expediente administrativo no son "irracionales, ilógicos o arbitrarios" (ver., página 10º del escrito de contestación); - "el Pliego no establece ninguna condición respecto de la procedencia o del modo de recuperar el canon anticipado"; - por último, se alega que "... lo único que persigue Aquagest S.A. es **sustituir a la Administración en la valoración de los elementos de oportunidad o conveniencia** ... no pueden prevalecer (salvo cumplida y rotunda prueba de error o arbitrariedad administrativa)" (F.D. Tercero).

**SEGUNDO.- A.-** Con este sustrato alegatorio, los puntos jurídicos sobre los que ha de circunvalar la argumentación judicial tendente a acceder o no a la solicitud de invalidez jurídica mantenida en el proceso por parte de Aquagest S.A. son, sustancialmente, estos dos: Primero.- respeto/falta de respeto por parte de la U.T.E. adjudicataria de la exigencia ordinamental vigente en el artículo 24.1 de la Ley de Haciendas Locales; y, para desarrollar esa labor de enjuiciamiento es preciso poner en relación la oferta presentada por el codemandado con los términos declarativos que aparecen en el Pliego de condiciones redactado por el Ayuntamiento de Novelda y con el informe técnico prestado el 13 de julio de 1998 por el Sr. Jefe de Planificación y Recursos; Segundo.- caracteres de las ofertas presentadas por los dos concursantes al objeto de establecer cuál era el óptimo contractual o quien satisfacía de mejor modo los intereses públicos diseñados en el pliego de condiciones.

A este respecto, y antes de avanzar en la argumentación, considérese el hecho – por más que carezca de relevancia para la solución jurídica que damos a la controversia – que, para nosotros, la aplicación administrativa de los "Criterios para la adjudicación del concurso" a los que se refiere el artículo 87 L.C.A.P. no tiene una caracterización discrecional sino que supone la aplicación de un concepto reglado, por más que exista un importante hábito de indeterminación en su uso práctico: "... adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa" (artículo 89.1.).

**B.-** Y, así, la sentencia dictada por esta Sección Tercera el 23 de febrero de 2000 en los autos 4.080/1996 contiene la siguiente argumentación:

"... En el escrito de contestación a la demanda, por tanto, se realiza una caracterización de la potestad de adjudicación contractual encuadrándola dentro de la órbita propia de las potestades de valor discrecional, circunstancia que, aún resultando coincidente con parte de la doctrina legal -"Cfr., por toda ella, SSTS de 26 octubre 1993, RA 7915 y de 31 octubre 1994, RA 7826: "... sin que tal acto a todas luces discrecional, sea constitutivo de un acto arbitrario tomado sin base objetiva al sujetarse al Pliego de Condiciones, que constituye la Ley del Contrato entre las partes al otorgar a la oferta..."; "... está subordinado al Reglamento de Contratación de 9 enero

1953, y éste en su artículo 15 determina que "la adjudicación se otorgará a la proposición que ... y según el juicio de la Corporación, que será discrecional"; obvía tomar en consideración que el propio Pliego de Prescripciones Técnicas (Base 18<sup>a</sup>) y la normativa legal establecen que "En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos..." (artículo 75.3, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995)) lo que encaja en la sede propia de los conceptos jurídicos indeterminados que, aún manteniendo un halo de dificultad de aprehensión -especialmente cuando el pliego recoge datos de valor para los intereses municipales vinculados a la adjudicación del contrato que no constata la Base 18<sup>a</sup>- no equivale a conceder al titular de la potestad la libertad de elegir entre alternativas que son idénticas o no relevantes para el ámbito jurídico. Y es que, efectivamente:

"la simple inclusión de un concepto indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso. Aquella viene obligada a la única decisión correcta después de valorar los hechos probados (STS de 24 abril 1993, RA 2766, entre otras muchas con el mismo sentido).

C.- También ha de subrayarse ya el hecho de lo limitado del espacio de cognición que dibuja la representación procesal de la parte actora en el escrito de demanda al solicitar únicamente - y según se ha constatado ya supra - que "... se retrotraiga el expediente al momento procedural que por la Sala se estime oportuno" sin propugnar, en congruencia con los argumentos que se vierten en el escrito de demanda, la adjudicación del servicio público a esta parte procesal por disponer del carácter de mejor postor. Esta limitación nos ha planteado dudas en lo que hace al propio espacio argumental de la sentencia pero finalmente hemos considerado que resulta más satisfactorio para el derecho de tutela judicial del recurrente establecer ya cuál de los dos concursantes satisface de mejor modo con su oferta los intereses municipales y que estas declaraciones judiciales constituyan el sustrato para dictar un nuevo acuerdo de adjudicación (se

adelanta ya, entonces, un resultado favorable a las tesis impugnatorias vertidas por Aquagest S.A.).

TERCERO.- Vulneración/no vulneración del artículo 24.1 Ley de Haciendas Locales.

Dice así este precepto normativo:

“El importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate”.

Los apartados convencionales incluidos en el Pliego de cláusulas administrativas han sido reiterados con anterioridad, y son, según los términos dispositivos ofrecidos por las partes, los artículos 11.2, 12.1. y 3.:

“Las tarifas de los servicios, al inicio de la concesión, serán las resultantes de la estructura de costes que el concesionario deberá presentar”; “inicialmente dichas tarifas serán las que se aprueban como consecuencia de la adjudicación, y que se derivarán de la oferta presentada”; “Las tarifas del servicio de saneamiento serán aprobadas al momento de la adjudicación y corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario”.

El tribunal ha llegado a la conclusión de que la Mesa de Contratación formada por el Ayuntamiento de Novelda debió rechazar la oferta que presentó la U.T.E. adjudicataria, y ello al no respetar ésta la exigencia normativa estatuida en el artículo 24.1 Ley de Haciendas Locales puesta en relación la misma con el Pliego de cláusulas administrativas. Los presupuestos de esta conclusión son los siguientes:

1.- la estricta caracterización gramatical incluida en el Pliego de cláusulas administrativas que, en principio – por más que tal criterio de interpretación deba coherir con otros como el sistemático o teleológico – aboca al resultado de entender que la oferta de la U.T.E. Seragua S.A.-Fomento de Construcciones y Contratas S.A. incumplía el artículo 24.1 Ley de Haciendas Locales:

“corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte

adjudicatario"; "se derivarán de la oferta presentada"

Del ordinario entendimiento gramatical que se puede extraer de estas palabras cabe asumir, con certeza, que debía existir una correlación exacta entre costes presentados por cada licitador y tarifas ofrecidas por el mismo sin que a estos costes pudiesen añadirse aquéllos generados a la propia Administración Local prestataria del servicio público de que se trata. Es decir, quienes optaron a presentar una oferta para tomar parte en el concurso relativo al ejercicio, por vía de concesión administrativa, del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Novelda debieron extraer – y de forma necesaria – la conclusión de que la estructura de costes que iba a configurar el sustrato para el establecimiento del importe de la tarifa partaría de los que se estableciesen en su proposición, y que el concurso se adecuaría a este presupuesto formal engarzado con la exigencia normativa vigente en el artículo 24.1 Ley de Haciendas Locales dada la esencial configuración "obligacional" del pliego de cláusulas administrativas que actúa como ley del contrato y que diseña el contenido y la forma de las prestaciones que han de desarrollarse por parte del prestatario del servicio:

"... el pliego de condiciones es para las partes la Ley del contrato, cualquiera que sea el objeto de éste por lo que ha de estarse siempre en lo que en aquél se consignara para el cumplimiento de éste toda vez que la eficacia de los contratos se inicia, desde otro aspecto de la cuestión, con la fecha de la adjudicación de la obra o servicio ... por lo que resulta improcedente que, ni siquiera en el documento por el que se formalice la adjudicación definitiva se introduzcan modificaciones respecto a lo consignado en el Pliego" (por todas, STS de 20 abril 1992, RA 3927); "la contratación administrativa está sujeta a unas reglas propias que imponen a la Administración una especial diligencia, en cuanto es garante de los fines públicos que se propone y gestora de fondos de la comunidad ... la aceptación de estos pliegos por los participantes impone su puntual observancia ya que, como repetidamente tiene declarado esta Sala, "constituye la lex inter partes en tanto no vulnere el derecho necesario" o que es la "norma básica" para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, "inteligencia y efectos de los contratos administrativos". La aplicación estricta de estas condiciones en orden a la selección de los concursantes viene exigida por la seguridad jurídica y el

principio de igualdad, especialmente cuando aquella condición implica el reconocimiento de una garantía de responsabilidad directamente relacionada con la realización de la obra contratada".

En la litis, resulta que: **a.-** el criterio interpretativo ordinario que se extrae de los términos utilizados en el pliego ("corresponder"; "serán"; "se derivarán") implica la existencia de una identidad plena entre la estructura de costes del servicio ofrecida por cada licitador y las tarifas aplicables a éstos; **b.-** los datos argumentales que contienen en los escritos de contestación a la demanda que han presentado el Ayuntamiento de Novelda y la U.T.E. adjudicataria no prueban, con suficiencia, la existencia de términos objetivos que reclamen de la Sala la obtención de una interpretación diversa a la aquí declarada: "El término "corresponder" no significa identidad, como pretende la contraparte (sino "relación que existe entre distintos elementos ... lo que claramente indica que no es un proceso automático, sino que deberá fijarse más adelante, por quien tiene la facultad de hacerlo que es el Ayuntamiento Pleno" (Hecho Tercero, escrito de contestación que ha presentado al Ayuntamiento de Novelda); **c.-** para nosotros, las palabras utilizadas son certeras y de la interpretación sistemática o conjunta del pliego no cabe obtener otra interpretación jurídica diversa; **d.-** el hecho de que – como seguidamente se analizará – la Administración Local demandada cuente con plenas competencias para aprobar la estructura de costes que constituya el sustrato de aplicación de la tarifa del servicio público contratado tampoco excluye el resultado de plena aplicabilidad del sentido ordinario que cabe conceder al Pliego.

**2.- la extemporaneidad del informe técnico prestado el 13 de julio de 1998 por el Sr. Jefe de Planificación y Recursos** a la vista de que este informe se realiza diez días antes del momento temporal en que se produce la emisión del acuerdo del Pleno municipal (23 julio 1998) que resuelve adjudicar la prestación del servicio a la U.T.E. formada por Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A..

Esta extemporaneidad deriva del contenido declarativo vigente en el mismo y de la importante variación que éste introduce en la estructura de

costes que han de tomarse en consideración para el establecimiento de la tarifa a aplicar - gastos directos e indirectos de la estructura municipal y gastos de amortización de los bienes afectos al servicio público – puesta en relación la misma con la que aparece en el pliego de cláusulas administrativas.

**3.- vulneración de los principios de igualdad y seguridad jurídica** al producirse un cambio sustancial en la estructura tarifaria, cambio que contraría el sustrato normativo sobre el que se asienta o a partir del que se ha de ejercitar la potestad administrativa de optar entre las diversas ofertas que formulen los licitadores que reúan la totalidad de los presupuestos formales (de clasificación, solvencia, ...) exigidos por el ordenamiento jurídico. Y es que con esa variación se posibilita que uno de los licitadores afectado por el incumplimiento de una disposición normativa se coloque en una situación de legalidad por el cauce de la introducción de nuevos criterios relevantes para el cálculo de la estructura tarifaria (sin que obre en el procedimiento administrativo o en las alegaciones que formula quienes ocupan la posición de demandados en el proceso otra justificación material que ampare la redacción del informe de 13 julio 1998).

En todo caso, y si se estimó ineludible considerar esta nueva estructura de costes, lo adecuado en Derecho debió ser efectuar una nueva convocatoria para la prestación del servicio en lugar de introducirlo en una contratación ya delimitada, cerrada, en lo que hace a su ámbito caracterizador.

**4.-** es cierto que las ofertas que presenten los licitadores que participen en un concurso para la prestación indirecta del servicio público de abastecimiento de aguas y alcantarillado no condiciona el modo de cálculo de los costes del servicio que realice la Administración pública titular del mismo. Aquí la problemática viene dada, sin embargo, por el hecho de que el Ayuntamiento de Novelda afirmó, con carácter taxativo, una asunción de equivalencia entre tales ofertas y la subsiguiente estructura de costes por sus actos propios declarados en el documento esencial que establece el cauce para la elección del adjudicatario y para la fijación de la forma de prestación subsiguiente del servicio.

La Sala no discute, *in genere*, la veracidad de las afirmaciones (véase, a

este respecto, página 7<sup>a</sup> del escrito de contestación a la demanda que presenta Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A.) a tenor de las que:

“... no implica que la Corporación contraiga de antemano la obligación de aprobar una tasa que coincida exactamente con las tarifas propuestas, puesto que ello supondría dejar al arbitrio de los particulares el establecimiento y determinación de un tributo, con dejación de las prerrogativas municipales para aprobar y fijar su política fiscal ... pero sin someterse necesariamente a todas las previsiones contenidas en éste”.

Lo dificultoso es asumir esta tesis jurídica cuando ha sido la propia titular del servicio quien reconoce en el documento de contratación que ofrece a terceros (contrato de adhesión, y que no puede ser variado por los mismos) que para el cálculo de la tarifa se estará a las ofertas que presenten los licitadores: “corresponderán”; “se derivarán”; “serán”.

Por último, el hecho de que no discrepemos de la afirmación según la que “El cálculo de estos gastos no debía estar incluido en el Pliego de Condiciones” (escrito de contestación del Ayuntamiento de Novelda) no supone que, en concreto, la misma cuente con relevancia singular alguna en la controversia por el taxativo diseño administrativo que configura el cauce para el cálculo de la tarifa en el contrato de prestación indirecta del servicio público de abastecimiento de aguas públicas y saneamiento de esta población.

#### **CUARTO.- Adjudicación del contrato a la mejor oferta.**

En función de lo expuesto en el anterior Fundamento de Derecho, no resulta preciso establecer si la Administración Local que ocupa la posición jurídica de demandada en los autos 2.229/1998 se adecuó o no al ordenamiento jurídico al conceder la adjudicación del servicio público de abastecimiento de aguas y alcantarillado a la U.T.E. Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. frente a la oferta que formuló Aquagest S.A.. Y es que el incumplimiento del presupuesto normativo estatuido en el artículo 20 de la Ley de Haciendas Locales reclamaba de la Administración titular del servicio que excluyese a la Unión Temporal de Empresas que, con el tenor de

su oferta, se situaba extramuros del ámbito de legalidad reclamado por el ordenamiento jurídico en lo que respecta a la correlación existente entre coste del servicio y tarifa aplicada a los usuarios del mismo.

Con este presupuesto, no debe examinarse ahora cuál de las dos ofertas constituía el óptimo contractual en función de los propios presupuestos convencionales que diseñó el Ayuntamiento de Novelda en el pliego de cláusulas administrativas y a partir de las previsiones ordinamentales vigentes en los artículos 87 y siguientes de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 mayo 1995:

“En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión ... se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya”.

Al no solicitarse por la representación procesal de Aquagest S.A. la adjudicación del servicio a esta entidad mercantil sino únicamente la retroacción del procedimiento administrativo “al momento procedural que por la Sala se estime oportuno” (*suplico* contenido en el escrito de demanda, ya reiterado *supra*), consideramos que ese momento ha de ser el propio de la adjudicación del servicio público en cuestión y sobre el basamento de las afirmaciones judiciales establecidas en esta sentencia.

No procede efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas (artículo 131 L.J.).

#### FALLAMOS

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por AQUAGEST, Promoción Técnica y Financiera de Abastecimientos de Agua S.A., representada por la Procuradora Doña Elena Gil Bayo, contra la resolución adoptada el día veintitrés de julio de 1998 por el Ayuntamiento de Novelda por la que se acordó adjudicar a la U.T.E.

formada por Seragua S.A. y Fomento de Construcciones y Contratas S.A.  
la concesión administrativa del abastecimiento de agua potable y  
saneamiento en ese municipio.

2.- ANULAR este acto administrativo, al ser contrario a Derecho.

3.- IMPONER al Pleno del Ayuntamiento de Novelda la obligatoriedad de dictar una nueva resolución que, a partir de las declaraciones vigentes en esta sentencia judicial, establezca qué entidad satisface, de mejor modo, los intereses públicos diseñados en el pliego de cláusulas administrativas que regulaba ese concurso público.

El tiempo máximo para dictar tal resolución se fija en dos meses a partir de la firmeza de esta sentencia judicial.

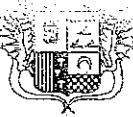
4.- CONDENAR a la Administración demandada a estar y pasar por estas declaraciones.

No procede efectuar expresa imposición de las costas procesales ocasionadas en este litigio.

A su tiempo, y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y  
firma

**PUBLICACION.**- Leida y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que, como Secretaria de la misma, certifico.



## INFORME DE SECRETARIA E INTERVENCION

Los funcionarios que suscriben, en relación con la solicitud formulada por D<sup>a</sup> María Milagrosa Martínez Navarro, abogada, portavoz del Grupo Popular de este Ayuntamiento relativa a la petición de informe sobre diversos extremos del expediente de Contratación de la concesión del Servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, así como las alegaciones formuladas por la representación legal de Aquagest, S.A. en relación a idéntico expediente, tienen el honor y el deber de informar:

### **PRIMERO.- ANTECEDENTES**

I.- Por D<sup>a</sup> María Milagrosa Martínez Navarro, en fecha de Rgtro. De Entrada 15 de junio de 1.998, formula el siguiente escrito:

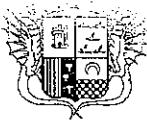
"María Milagrosa Martínez Navarro, abogada, Portavoz del Grupo Municipal Popular en el Excmo. Ayuntamiento de Novelda; ante V.I comparece y, con el debido respeto, DICE:

**Primero.-** La que suscribe, en cuanto que es Concejal del Excmo. Ayuntamiento de Novelda, y miembro de la Mesa de Contratación que ha de evaluar las ofertas presentadas al concurso para la adjudicación de la concesión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento del municipio, y una vez efectuada la apertura de proposiciones, solicitó y obtuvo de la Mesa el que se le facilitasen los estudios de costes justificativos de las ofertas presentadas por las licitadoras.

**Segundo.-** Igualmente, habiendo tenido conocimiento que durante el proceso de evaluación de las ofertas por el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación, en cuanto que es presidente de la Mesa de Contratación, y a solicitud de alguno de los técnicos que estaban estudiando las mismas a efectos de informe, se habían solicitado de los licitadores algunas aclaraciones sobre aspectos dudosos de sus ofertas, y mediante escrito de 4-05-98, se solicitó del Sr. Secretario General de la Corporación, en cuanto que es Secretario de la Mesa de Contratación, se facilitase a la que suscribe copia de las aclaraciones solicitadas a los licitadores y las respuestas dadas por los mismos.

**Tercero.-** Dicho lo anterior, señalar que de la lectura de los estudios justificativos de las ofertas de los licitadores, la que suscribe ha podido observar que en la oferta suscrita conjuntamente por "SERAGUA, S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A." y más en concreto en el capítulo 4.6. del documento titulado "Estudio Económico", obrante al Tomo II del Sobre nº3 de la oferta, consta como coste del servicios de saneamiento, según estructura definida en el artículo 12.3 del pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso, la cantidad global de catorce millones ciento cincuenta y tres mil cuatrocientas setenta y cuatro pesetas anuales (Ptas.-14.153.474-/año).

Por su parte, y en los capítulos 5 al 10 del referido documento de la oferta formulada conjuntamente por "SERAGUA, S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.", figuran como ingresos previstos por aplicación de la tarifa del referido servicio de saneamiento diversas cantidades que oscilan entre los cuarenta y ocho millones doscientas veinticinco mil novecientas setenta y tres pesetas anuales (Ptas.- 48.225.973-/año) de la Oferta Base (capítulo 5 del estudio económico), y los setenta y ocho millones cuatrocientas dieciséis mil doscientas diecisiete pesetas anuales (Ptas.- 78.416.217.- /año) de la Oferta Variante 5 (capítulo 10 del estudio económico).



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

## Departamento de Intervención

Así pues, y a la vista de lo indicado en los dos párrafos anteriores, oferta formulada conjuntamente por "SERAGUA, S.A." Y "Fomento 2de Construcciones y Contratas, S.A." por lo que respecta al servicio de saneamiento, parte de considerar un exceso de ingresos respecto a costes del servicio que oscila entre un mínimo de treinta y cuatro millones setenta y dos correspondiente a la Oferta Base, y un máximo de sesenta y cuatro millones doscientas sesenta y dos mil setecientas cuarenta y tres pesetas anuales. (Ptas.- 64.262.743. -/año).

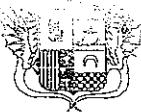
**Cuarto:-** Continuando lo indicado en el epígrafe anterior, y para una debida comprensión del razonamiento que sigue, señalar como cuestión previa que el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso, en su artículo I, al definir el objeto del contrato, equipara el denominado servicio de saneamiento con el de alcantarillado, esto es, la recogida y evacuación de aguas residuales y pluviales, equivalencia esta que se mantiene igualmente en el artículo 3 de anexo I al referido pliego (anteproyecto de explotación).

Dicho lo anterior, y clarificado que el denominado servicio de saneamiento no es sino el servicio de alcantarillado previsto en el artículo 26.1, a de la ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL), la siguiente cuestión es delimitar la naturaleza jurídica de lo que los usuarios del referido servicio deben pagar al prestador del mismo, esto es, si tales pagos corresponden a abonos de un precio público o, por el contrario, son pagos de una tasa.

Sobre este particular, es la opinión de la que suscribe que dichos pagos corresponden a liquidaciones de una tasa por prestación de servicios municipales, pues, tal y como dice Joan Pages i Galtes en su obra Fiscalidad de las Aguas, "si por servicio de alcantarillado se entiende, como hace el Manual de Ordenanzas Fiscales, la verificación municipal de si se dan las condiciones necesarias para la conexión a la red de alcantarillado municipal, así como la prestación de los servicios de evacuación de excretos, aguas pluviales y negras y residuales, a través de la red de alcantarillado municipal... tendremos que necesariamente se darán los requisitos exigidos por el artículo 20 de la LHL para la exacción de una tasa".

Requisitos estos del artículo 20 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales (LHL) que, no son otros sino los siguientes: A) que el servicio sea de solicitud o recepción obligatoria y B) que estén reservados a favor de las Entidades locales.

**Quinto.-** Pues bien, respecto de la primera de las notas exigidas por el artículo 20 de la LHL, esto es, la de que se trate de un servicio de recepción obligatoria para los administrados, independientemente de su voluntad, señalar que el servicio de alcantarillado, genéricamente, y según dice González Pueyo en su obra Las Tasas, "es de obligatoria utilización siempre que la red esté a una distancia que no exceda de 100 metros, según Orden de 29 de febrero de 1944", obligatoriedad que además ha sido refrendada por el Tribunal Supremo en sentencias como la del 27 de junio de 1990 (Aranzadi 5.451) o la de 18 de octubre de 1994 (Aranzadi 7.583), sentencia esta última en la que, al distinguir entre la naturaleza de las contraprestaciones a satisfacer por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, y respecto del primero de ellos, el de alcantarillado, se dice literalmente "... No existe norma alguna, como sucede con el servicio de alcantarillado, que imponga la solicitud del suministro municipal de agua potable o que impida al particular proveerse de ella por sí mismo si dispone de medios necesarios para ello por lo que la contraprestación exigida por el suministro debe encuadrarse no en la categoría de tasas, como ha hecho la sentencia de instancia, sino en la de los precios públicos, como sostiene la Corporación recurrente, y en consecuencia debemos estimar el presente motivo de casación...".



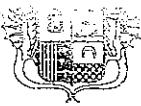
Dicha obligatoriedad de solicitud/recepción del servicio de alcantarillado por los administrados, además, se haya establecida para el municipio de Novelda en el propio reglamento regulador del servicio, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante nº58, de 11 de marzo, en cuyo artículo 10 se indica literalmente que “para una debida protección del medio ambiente se establece con carácter general la obligación de que todo edificio de nueva planta que se construya o nueva actividad que se vaya a aterrizar en edificios ya existentes, salvo imposibilidad técnica, deberá quedar conectado a la red de alcantarillado”, habiéndose pronunciado en idéntico sentido el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso al establecer en el artículo 18 de su anexo I (anteproyecto de explotación) que “En principio, y siempre a salvo de casos concretos y excepcionales, el alta en el servicio de agua potable supondrá el alta simultánea en el servicio de alcantarillado siempre que el inmueble a abastecer se encuentre ubicado a menos de 100 metros del colector general.

**Sexto.-** Respecto de la otra nota exigida por el artículo 20 LHL, la de que se trate de un servicio reservado legalmente a la competencia de los entes locales, la misma concurre igualmente en base a lo establecido en el artículo 86.3 de la LBRL, en cuanto que es una actividad que supone la recogida y tratamiento de residuos líquidos, (Pages opus, cit.), y así ha sido indicado por el Tribunal Supremo en las sentencias citadas anteriormente y otras como la de 21-1-1992, (Aranzadi 756), según la cual “El legislador, a la de abordar el tema del servicio de desague, al que se refiere no empleando siempre el mismo vocabulario: en el Texto Refundido de la ley del Suelo de 9-4-1976 lo denomina “servicio de evacuación de aguas” (arts. 12.2.1.g., 13.2.f., 16.2.c., 24.2) no piensa nunca en las fosas sépticas; sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso, y un progreso lo constituye, y se impone en las grandes urbanizaciones, la sustitución de las fosas sépticas por una adecuada red de alcantarillado... El progreso, además en esta materia, está al servicio de un bien tan preciado como es el sanitario e higiénico, que, como se ha encargado de resaltar un ilustre tratadista, es el que sirvió de punto de arranque del moderno urbanismo en el Derecho inglés.

Constituyendo el saneamiento uno de los motivos impulsores principales del Proyecto de Reforma de Posada Herrera de 1961, y la preocupación sanitaria uno de los sentimientos más vivos de la política relacionada con el urbanismo, desde su inicio en el pasado siglo: Ley de Sanidad de 1855, Instrucción General de Sanidad, aprobada por Real Decreto de 13-1-1904, Real Orden de 12-10-1910 aprobando las “Bases generales para la redacción de los Reglamentos de Higiene”, “Instrucciones técnico-sanitarias” de 3-1-1923, Reglamento de Sanidad Municipal de 9-2-1925”, añadiéndose igualmente por el Tribunal que “En nuestra S 1-6-1979 se expone que “Conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, figurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los Municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles, como mínimos, cuando el Municipio cuente con un núcleo urbano de más de cinco mil habitantes”. Destacando esta misma sentencia que por su carácter de servicio público, su prestación debe generalizarse. ....”

Dicha reserva, igualmente, ha sido reconocida por el propio Ayuntamiento de Novelda en el artículo 1 del citado reglamento municipal, por lo qué resulta incuestionable.

**Séptimo.-** Una vez determinado que la prestación que los administrados deben pagar por el uso del servicio de alcantarillado es una tasa, es la opinión de la que suscribe que resulta de aplicación para el cálculo del importe a satisfacer por los usuarios lo establecido en el artículo 24.1 de la ley 39/1988, de Haciendas Locales según el cual los costes contemplados a efectos del establecimiento/modificación de la tarifa de una tasa no puede exceder del coste del servicio, determinado éste en base a los gastos directos y a los indirectos de tipo financiero y/o de amortización de inmovilizado, limitación esta que ha sido igualmente refrendada por el Tribunal Supremo en sentencias tales como la de 18 de octubre de 1994 antes citada, o la de 19-6-1997 (Aranzadi 4.833).



Así, en la primera de las sentencias citadas, la del año 1994, la Sala dice textualmente (Fundamento de derecho Quinto) que "... El artículo 24 LHL recoge un principio de gran arraigo en nuestro ordenamiento, el de autofinanciación de las tasas, según el cual el coste de mantenimiento del servicio se configura como una cifra que debe ser alcanzada con los ingresos derivados de la recaudación de las tasas devengadas por su prestación pero también como un tope que no puede ser sobrepasado por ellos, porque la tasa no es, como el impuesto, un tributo apto para la satisfacción de necesidades públicas indefinidas sino uno causalmente vinculado al mantenimiento de un servicio público concreto y bien determinado, de modo que el citado precepto establece que el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate...".

Por su parte, el Tribunal, en la segunda de las sentencias citadas, la del año 1997, al analizar el art. 24 de la Ley 39/1988, establece que "... en línea con la doctrina jurisdiccional creada en torno a esta materia, la aplicación del principio, que inspiraba a Leyes anteriores, de la equivalencia entre el importe (global) de las tasas y el coste (global) del servicio, sin perjuicio de que siga inspirando el sistema el criterio de que el importe de las tasas se ajuste lo más posible, sin superarlo injustificadamente, al coste de los servicios. Y así, no sólo se emplea la expresión importe "estimado" de las tasas, sino que opera como tope legal del mismo el coste real o "previsible" del servicio. Estableciendo el propio precepto como sistema garante del mayor acierto que "para la determinación de dicho coste se tomarán en consideración los gastos directos e indirectos que contribuyan a la formación del coste total... incluso los de carácter financiero, amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación..." Es a la luz de esta normativa y de los principios expuestos, que se extraen de, entre otras que ella cita, la Sentencia de la Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de fecha 28 de octubre de 1988 (RJ.8.213/1988), como ha de analizarse el supuesto enjuiciado..."

**Octavo.-** Visto que las prestaciones a satisfacer por los usuarios del servicio de alcantarillado de Novelda son una tasa, y que los rendimientos de las tasas no pueden calcularse de tal manera que los ingresos previsibles sean superiores a los costes previstos de gestión del servicio, y enlazando con lo expuesto en el apartado tercero de este escrito, destacar ahora que el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso, establece en el apartado 3 de su artículo 12 la estructura tarifada del servicio de saneamiento/alcantarillado, fijando que la misma se determinará en base a cuatro parámetros o apartados, a saber:

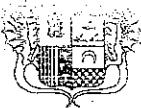
B) Cuota de amortización y fondo de reversión para el concesionario.

C) Costes financieros relativos a capitales ajenos utilizados para la financiación del Plan de Renovación y Ampliación.

D) Gastos de personal.

E) Otros costes, gastos y beneficio industrial.

Pues bien, enlazando nuevamente con la indicado en el apartado tercero de este escrito, y mientras que en los capítulos 5 al 10 del documento titulado "Estudio Económico", obrante al Tomo II del sobre nº3 de la oferta suscrita conjuntamente por "SERAGUA, S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A." figuran como ingresos previstos por aplicación de la tarifa del referido servicio de saneamiento diversas cantidades que oscilan, según se trate de la oferta base o de alguna de las ofertas variantes, entre un mínimo de cuarenta y ocho millones doscientas veinticinco mil novecientas setenta y tres pesetas anuales (Ptas.- 48.225.973.-/año), y un máximo de setenta y ocho millones cuatrocientas diecisésis mil doscientas diecisiete pesetas anuales (Ptas.- 78.416.217.-/año), en el capítulo 4.6 del referido documento, común a todas las ofertas, se cuantifican los costes anuales del servicio de alcantarillado en un total de catorce millones ciento cincuenta y tres mil cuatrocientas setenta y cuatro pesetas (Ptas.- 14.153.474/-año), cantidad esta que se desglosa conforme la siguiente estructura de costes del servicio de saneamiento:



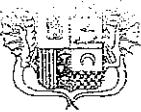
- Término B) Cero pesetas.  
Término C) Cero pesetas.  
Término D) 5.918.000 pesetas.  
Término E) 8.235.474 pesetas.

Con lo que SE GENERAN EN TODAS LAS OFERTAS, base o variantes, de las formuladas conjuntamente por "SERAGUA S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A." UNOS RENDIMIENTOS DE LAS TASA DE ALCANTARILLADO TALES QUE LOS INGRESOS PREVISTOS SON SIEMPRE NOTABLEMENTE SUPERIORES A LOS COSTES DEL SERVICIO considerados como base a efectos de la determinación de las tarifas aplicables, lo que supone, al menos a juicio de la que suscribe, una vulneración clara y flagrante de los establecido en el artículo 24 de la LHL, lo que, a su vez, debería conllevar la total desestimación de las referidas ofertas por ser ilegales, sin necesidad de ni tan siquiera de analizar las mismas ni su viabilidad económico-financiera.

Noveno.- Complementariamente de lo anteriormente indicado, es opinión de la que suscribe que una hipotética aceptación de cualquiera de las ofertas formuladas conjuntamente por "SERAGUA, S.A." "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A." (base o variantes de las contenidas en la plica) conllevaría para el Ayuntamiento la asumición de unos riesgos susceptibles de causar un grave perjuicio a los intereses municipales.

Dicho riesgo de grave perjuicio para el Ayuntamiento, dado que la tasa de alcantarillado ofertada se ha calculado con vulneración de las prescripciones del ordenamiento jurídico, se deriva de lo establecido en el propio pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso, y ello por cuanto en el apartado 2 del artículo 11 del mismo se indica que parte de la retribución del concesionario serán las tarifas por prestación del servicio de saneamiento/alcantarillado las cuales, inicialmente, "serán las que se aprueben como consecuencia de la adjudicación, y que se derivarán de la oferta presentada", afirmación esta que se completa en el apartado 1 del antes citado artículo 12 del pliego, en que se establece que "Las tarifas del servicio de saneamiento serán aprobadas al momento de la adjudicación y corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario", siendo igualmente de trascendencia a estos efectos el que conforme el artículo 10 del mismo "en sus ofertas, los licitadores indicarán el Canon anticipado de concesión-liquidable de una sola vez- que, si les fuera adjudicado el Servicio, se comprometen a ingresar en las Arcas municipales en el momento de la firma del contrato", concreción esta que, dado lo expresamente indicado en los capítulos 5 y 10 de la oferta de las referidas mercantiles, se ha hecho derivado directamente el canon ofrecido en las ofertas base y variantes de los ingresos que las mismas prevén por la aplicación de las tarifas ofertadas.

Así pues, y dado que una vez presentadas las solicitudes y ofertas por los empresarios se establece una relación jurídica entre estos y la Administración convocante que se rige por las normas contenidas en el Pliego y en el anuncio de licitación, constituidos estos en "lex contractus" de la cual ninguna de las partes (licitador y Administración) puede apartarse, ("Contratos de las Administraciones Públicas", publicado por El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados), opinión esta que se viene manteniendo igualmente por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, tales como la de fecha 31 de marzo de 1975, la de 13 de mayo de 1982, o la de 1 de julio de 1986, la última de las cuales contiene la afirmación de que "el pliego de condiciones de una futura oferta contractual de la Administración... goza de sustantividad propia", y ello por cuanto "va a constituir la Ley del futuro contrato", la Corporación, caso de aceptar una cualquiera de las diversas ofertas (base o variantes) que integran la plica formulada conjuntamente por "SERAGUA S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.", devendría obligada a establecer como tasa de alcantarillado una de las diversas tarifas ofertadas (la correspondiente a la solución que se hubiese seleccionado a efectos de adjudicación), esto es, aprobaría a sabiendas una tasa cuya tarifa se ha calculado con flagrante vulneración de las prescripciones del ordenamiento jurídico por ser el rendimiento previsto de los ingresos muy superior, en cualquiera de las opciones, a los costes del servicio o, lo que es lo mismo, aprobaría a sabiendas una tasa ilegalmente calculada en lo relativo a su tarifa.



Décimo.- Adicionalmente a lo indicado en el apartado anterior, es igualmente opinión de la que suscribe que el hecho de aprobar a sabiendas una tasa cuyo estudio económico manifiesta clara e indubitablemente que se van a obtener unos ingresos muy superiores a los costes del servicio es una actuación que, cuando menos, podría considerarse arbitraria, máxime si consideramos que la arbitrariedad está conceptualizada, jurídica y jurisprudencialmente como la producción de actos jurídicos (en este caso un acuerdo del Ayuntamiento Pleno) en base a la exclusiva voluntad del órgano del que emana el acto y con total ignorancia (desprecio y violación) de las prescripciones del ordenamiento jurídico.

Es más, sobre este particular, existe una firme y reiterada jurisprudencia (plasmada entre otras en varias sentencias citadas) que considera como conducta arbitraria la aprobación de una tasa cuyo cálculo se ha efectuado con vulneración de lo establecido en el artículo 24 LHL, esto es, a sabiendas de que los ingresos serán superiores a los costes del servicio.

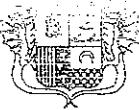
Dicha declaración de arbitrariedad, que se derivaría fácilmente de que cualquier vecino del municipio recurriese en vía contencioso-administrativa la tasa de alcantarillado, conllevaría además como posible consecuencia el que cualquier técnico municipal que hubiese informado favorablemente tal tasa, o cualquier político que hubiese votado favorablemente su aprobación, pueda ser reo de un delito de prevaricación del artículo 404 del vigente Código Penal (al dictar a sabiendas una resolución arbitraria en un asunto administrativo), con el riesgo adicional de que la condena por prevaricación puede conllevar además la condena por cohecho (dado que ello sería aprobar una tasa mediante una prevaricación y para posibilitar que un tercero, en este caso el Ayuntamiento, obtenga un ingreso no justificado, en este caso un canon que no podría haberse obtenido de no mediar la aprobación de una tasa ilegal).

Además, el que un solo técnico o político fuere condenado por prevaricación y/o cohecho en relación a la adjudicación del concurso conllevaría el que el acto fuere nulo de pleno derecho (sin posible corrección o subsanación de modo o forma alguna) conforme lo establecido en el artículo 62.1.d) de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), lo que obligaría a que por el Ayuntamiento se tuviese que devolver al "adjudicatario nulo" el importe del canon anticipado por aquel pagado, con el grave perjuicio que ello supondría para las arcas municipales.

Undécimo.- Complementariamente a lo indicado en el apartado anterior sobre la posible infracción penal derivada de informar/votar favorablemente la aprobación de una tasa cuyos presupuestos (estudio de costes /ingresos justificativo de la tarifa aplicable a los ciudadanos) son contrario a la Ley, y su consecuencia sobre el proceso licitatorio (la nulidad de pleno derecho de la adjudicación), la que suscribe opina que tal proceso licitatorio, de adjudicarse el concurso a cualquiera de las soluciones (base o variantes) de las contenidas en la oferta formulada conjuntamente por "SERAGUA S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.", podría ser igualmente nulo de pleno derecho en base a lo establecido en el artículo 62.1.c) de la LRJAP, y ello al ser el acuerdo plenario de contenido imposible por cuanto el adjudicar conllevaría la automática aprobación de una tasa ilegal y, por tanto, de imposible aplicación, siendo la consecuencia de ello la apuntada en el último párrafo anterior.

Duodécimo.- Igualmente, es opinión de la que suscribe que el adjudicar el concurso en el sentido indicado, y aunque no fuese objeto de nulidad de pleno derecho, conllevaría igualmente un inaceptable riesgo económico para el Ayuntamiento por cuanto el acto (acuerdo plenario) es como mínimo, y en opinión de la que suscribe, anulable (siendo siempre la causa la ilegalidad de establecer una tasa cuyo estudio económico justificativo establece ya que los ingresos serán superiores a los gastos), conforme lo establecido en el artículo 63.1 LRJAP al adoptarse con infracción del ordenamiento jurídico.

Dicha declaración de nulidad, si bien el defecto podría ser objeto de subsanación al amparo de lo establecido en el artículo 67 LRJAP, lo que conllevaría la convalidación del acto anulado, conllevaría el que la Corporación se viese obligada a restablecer el equilibrio económico de la concesión (que se rompería al quedar sin efecto la tasa propuesta por la adjudicataria) lo que únicamente podría hacerse mediante el reintegro a la concesionaria de la parte de canon anticipado que aquella hubiere pagado en base a los rendimientos económicos de la tasa anulada, o lo que es lo mismo, el Ayuntamiento tendría que devolver aquella parte del canon que se derivase del servicio de alcantarillado.



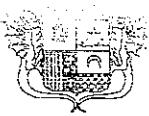
Dicha cantidad a devolver a la concesionaria sería de, aproximadamente, un setenta por ciento (70%) del canon total anticipado por la misma, habiéndose obtenido dicho porcentaje de prorrtear los superávits (exceso de ingresos tarifarios previstos sobre costes de los servicios) que para cada servicio (agua y alcantarillado) especifican "SERAGUA S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.", en los cuadros resumen que figuran en los capítulos 5 al 10 de su estudio económico (obrante al tan citado Tomo II del Sobre nº3 de la oferta).

**Decimotercero.-** En otro orden de cosas, y enlazando ahora con lo indicado en el apartado dos de este escrito, relativo a la información y documentación a que se hace referencia en dicho apartado (aclaraciones solicitadas a los licitadores y respuestas y documentos aportados por aquellos en base a los requerimientos municipales), esta parte tiene dudas de si tales aclaraciones cumplen, o no, lo indicado en el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso y si suponen, o no, modificación a los contenidos de las ofertas inicialmente suscritas, así como, caso de ser afirmativa la respuesta a la anterior duda, si tal modificación de ofertas a posteriori y previamente a la adjudicación es admisible conforme a la normativa sobre contratación pública."

Por todo lo expuesto,

SUPlico A V.I. que habiendo por presentado este escrito, y por efectuadas las manifestaciones que anteceden, se sirva ordenar su unión al expediente de contratación que se tramita para la adjudicación de la concesión referenciada y, en base al mismo, dictar resolución por la que, en base a las dudas expuestas en los apartados que anteceden, se ordene al Sr. Secretario General de la Corporación, así como al Sr. Interventor de Fondos, que por los mismos se expidan los oportunos informes (por lo demás preceptivos conforme lo establecido en la normativa reguladora del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilización de Carácter Nacional; en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; y en el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local) en que se pronuncien expresamente sobre la legalidad de la oferta efectuada conjuntamente por "SERAGUA S.A." y "Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.", especialmente en lo relativo a:

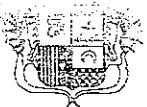
- ◆ Si la tarifa del servicio de alcantarillado, en el caso del Municipio de Novelda, tiene naturaleza de tasa.
- ◆ Si es legal que en el estudio económico justificativo de la tarifa de una tasa se prevea expresamente que los ingresos derivados de la aplicación de la misma serán superiores a los costes del servicio.
- ◆ Consecuencias que para el Ayuntamiento, sus funcionarios y concejales, se derivarían de que, caso de que una de las ofertas formuladas por las mismas fuese seleccionada a efectos de adjudicación del concurso, se declarase nula la tarifa propuesta para la tasa de alcantarillado, (distinguiendo entre nulidad de pleno derecho y anulabilidad), y considerando a estos efectos la vinculación establecida en el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso.



Igualmente en dichos informes se deberá hacer constar, respecto de cada una de las concretas aclaraciones efectuadas por cada uno de los licitadores sobre el contenido de sus ofertas, si las mismas, cumplen lo establecido en el pliego de condiciones económico-administrativas, técnicas y jurídicas rector del concurso, así como si suponen, o no, modificación a la oferta originaria y caso de suponer modificación, si ello es admisible conforme la normativa sobre contratación administrativa o si, por el contrario, sería una actuación contraria al ordenamiento jurídico”.

II.- Por D. Enrique Castellvi Arasa, en nombre y representación de Aquagest, y con fecha de registro de este Ayuntamiento de dos de julio de 1.998, se presentan alegaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) Que se corresponde con la alegación Segunda.- Según el artículo 8.c de la Ley 18/1982, de 26 de mayo, la Uniones Temporales de Empresa, tendrán una duración máxima de 10 años. Siendo el plazo concesional de 15 años, no sería admisible la oferta conjunta de SERAGUA y FOCSA.
- 2) Que se corresponde con la alegación Tercera.- Determinación de la naturaleza tributaria de la tarifa de saneamiento.
- 3) Que se corresponde con la alegación Cuarta.- Imposibilidad que las tarifas de una tasa puedan calcularse de tal manera que se prevean unos ingresos superiores a los costes. Ello ocurre en la tarifa correspondiente al saneamiento que proponen SERAGUA y FOCSA.
- 4) Que se corresponde con la alegación Quinta.- Imposibilidad de modificación por parte del Ayuntamiento del la propuesta tarifaria referida al saneamiento, antes del acto formal de adjudicación.
- 5) Que se corresponde con la alegación Sexta.- Imposibilidad de separación del acto de adjudicación del de aprobación de tarifas.
- 6) Que se corresponde con la alegación Séptima.- La desvinculación de acto de adjudicación del de aprobación de las propuestas tarifarias del concesionario para incorporar costes indirectos del propio Ayuntamiento a fin de evitar la constancia formal de unos ingresos superiores a los costes de servicios en los estudios previos a la aprobación formal de la tasa de saneamiento, supone, con infracción de la leyes vigentes que, para cubrir los ingresos previstos por el concesionario en su estudio y a fin de respetar el equilibrio económico de la concesión, haya que habilitar partida presupuestaria suficiente para hacer frente a dicha compensación, lo que supondría una operación crediticia en cubierta.



## SEGUNDO .- LEGISLACION:

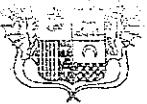
- ◆ LEY 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- ◆ LEY 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- ◆ LEY 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas.
- ◆ Código Civil.
- ◆ Código de Comercio.
- ◆ Ley 18/1.982, de 26 de mayo.
- ◆ SENTENCIAS, entre otras, del TRIBUNAL SUPREMO de 27/06/90; 21/01/92, 18/10/94 y 19/06/97.

## TERCERO.-NATURALEZA DE LA TARIFA DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE NOVELDA.

La retribución de los servicios públicos locales por aquellos que reciben su prestación de modo directo y resultan de la misma beneficiados, puede establecerse entre otras vías, mediante el concepto de TASA, o el no tributario de precio público.

Para poder discernir en cada supuesto, cuando procede una u otra figura, la Ley de Haciendas Locales (39/1988, de 28 de diciembre), establece en su artículo 20, al momento de definir el hecho imponible de las tasas, que éste lo constituye la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurran las circunstancias siguientes:

- a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria.
- b) Que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de autoridad, o bien se trate de servicios públicos en los que esté declarada la reserva en favor de las Entidades Locales con arreglo a la normativa vigente.



Por contra, y para su claro discernimiento, el artículo 41 de la citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), señala que tendrán las consideración de precios públicos las prestaciones pecuniarias que se satisfagan por i) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y , ii) la prestación de servicios o realización de actividades administrativas, cuando concurra alguna de las dos circunstancias siguientes:

- a) Que los servicios públicos o las actividades administrativas no sean de solicitud o recepción obligatoria.
- b) Que los servicios públicos o las actividades administrativas sean susceptibles de ser prestados o realizadas por el sector privado por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor de las Entidades Locales.

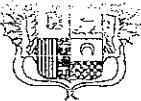
Pues bien, ante la tarifa de alcantarillado que nos ocupa, no resulta meridianamente claro que se esté ante una materia reservada expresamente por la legislación vigente a las Entidades Locales. El artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, declara la reserva a favor de las Entidades locales, de entre otras actividades o servicios, el de “abastecimiento y depuración de aguas”.

De la interpretación literal de la expresión, no surge, “prima facie”, el servicio de alcantarillado. No obstante ello, parece que la visión conceptual de la depuración de aguas exige la adecuada conducción de las mismas hasta las estaciones depuradoras, conducción que, en la diversa literatura jurídica se denomina de varias formas, pero que, en consecuencia es lo que se ha denominado en este Ayuntamiento como “servicio de alcantarillado”. Así, en un concurso ideal del ciclo del agua, se desprendería la conclusión que, siendo competencia reservada a las Entidades Locales la “depuración de aguas”, su conducción material a las estaciones de depuración está también reservada.

Además, el artículo 26.1.a) de la LRBL, establece que los Municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, entre otros, el servicio de “alcantarillado”, lo que redunda, mediante una interpretación integradora, en la anterior conclusión.

Aseverado pues que la prestación del servicio de alcantarillado está reservado a las Entidades Locales, es necesario estudiar si la misma es de solicitud o recepción obligatoria. La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18/10/94, al final de su Fundamento de Derecho CUARTO, dice (a “sensu contrario”) que a diferencia que sucede en el servicio de abastecimiento de agua potable, en el alcantarillado sí existe norma que impone la solicitud obligatoria y del servicio. No obstante no la invoca. Entendemos que se refiere a la Orden de 29 de febrero de 1944, y del Reglamento de Sanidad de 1925 (vid. SS. Del Tribunal Supremo de 21-1-92 y 1-6-1979).

Además en el reglamento Municipal del Servicio, y en las Normas Subsidiarias de planeamiento, se recoge la obligatoriedad que pesa sobre las nuevas edificaciones y actividades de conectar con la red de alcantarillado, salvo imposibilidad técnica (art.10) -que no se presume o distancia superior a 100 metros desde el colector general más cercano.



Queda sentado pues, que el servicio de alcantarillado reúne las dos características esenciales concurrentes que establece el artículo 20 de la LRHL: que sea de recepción o solicitud obligatoria y que esté reservado a las Entidades Locales. En consecuencia, la tarifa remuneratoria del mismo tiene naturaleza de tasa.

#### **CUARTA.-ILEGALIDAD DE UNA TASA, CUYO ESTUDIO-ECONOMICO PRUEBA, EXPRESAMENTE, QUE LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA MISMA, SEAN SUPERIORES A LOS COSTES DEL SERVICIO.**

El artículo 24 de la LRHL, establece que “el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio... no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio... de que se trate. Para la determinación de dicho coste se tomarán en consideración los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio..., incluso los de carácter financiero, amortización e inmovilizado y generales que sean de aplicación, no sufragados con contribuciones especiales...”.

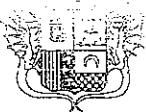
Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 18/10/94 ya invocada, estamos ante el arraigado principio de Derecho fiscal de la “autofinanciación de las Tasas”, esto es, (Sentencia del Tribunal Supremo de 19/6/97), que el importe de las tasas se ajuste lo más posible, sin superarlo injustificadamente, al coste de los servicios.

En consecuencia y sin lugar a dudas, el coste del servicio de alcantarillado ha de ser igual o superior a los ingresos que genere, por tasas, el mismo.

Ahora bien, y aquí entramos en distinta consideración conceptual, el órgano competente para el establecimiento de los tributos, el Pleno, con todas las cautelas legales que para tal establecimiento exige la Ley, no puede someterse al estudio de costes que establece el Pliego de Cláusulas Económicas y jurídicas particulares que rige el Concurso que nos ocupa, salvo para lo que ha de estimarse como costes de la posible adjudicataria, por cuanto, otros costes –fundamentalmente indirectos- que se producen en la Entidad Local, pueden ser repercutidos en la tasa que en su día se apruebe, de modo tal que las propuestas de las empresas no pueden vincular inicialmente al Ayuntamiento Pleno –salvo en la ya citada consideración de los costes de las propias licitadoras- y sí a las empresas oferentes, respecto a los costes reales o previsibles que ha de remunerar la tarifa tributaria. La misión es fijar los límites y parámetros del equilibrio Económico financiero.

Así, cuando el artículo 12 del Pliego establece la estructura tarifaria, fija cuatro apartados B) cuota de amortización y fondo de reversión; C) Costes financieros de capitales ajenos, D) Gastos de personal; y, E) otros costes, gastos y beneficio industrial, que determinan los costes de la empresa concesionaria, no todos los municipales, pues sin duda existen otros y pueden ser recuperados por la Entidad Local, si lo estima conveniente.

Así, cuando el artículo 11 del Pliego, establece que las tarifas del servicio... se derivarán de las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario, advera una correspondencia o correlación entre los costes que proponga y la tasa que se establezca, sin que ésta sea inferior a aquéllos, pero sin que haya de considerarse como límite máximo de los costes, repercutibles en la tarifa, pues el límite es sólo el establecido en el art. 24 de la L.H.L.



Ello, además, queda claro con la lectura del artículo 11.3 del pliego, el que establece que con los ingresos de la tarifa el concesionario cubrirá sus gastos directos, así como los de estructura de la empresa y el beneficio industrial. Los anteriores costes son, desde el punto de vista municipal, de naturaleza directa. Así mismo –continúa– se podrán recaudar con cargo a tarifas otras cantidades...; esto es, los de naturaleza indirecta y otros, incluso directos, que sean generados por la Entidad Local.

La confusión no debe generarse de la interpretación literal aislada del artículo 12 del Pliego, cuando dice que “las tarifas del servicio de saneamiento serán aprobadas al momento de la adjudicación y corresponderán a las que haya presentado el licitador que resulte adjudicatario”, por cuanto el término “corresponderán”, ha de entenderse –en el conjunto del Pliego– como el artículo anterior (11) establece: “derivará” es decir, como núcleo de la tarifa que corresponda, jamás como límite a la voluntad del órgano administrativo competente, se tendrán en cuenta en el estudio económico de la tarifa los costes del mismo respecto al licitador, porque se contemplan TODOS y éstos (los del adjudicatario) sólo son conocidos por la información que suministran y han de cubrirse por hipótesis.

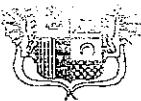
Puede aducirse aquí, que la doctrina de los actos propios exige que el Ayuntamiento Pleno asuma el documento aprobado como Pliego de Condiciones o Cláusulas particulares claro. De la interpretación legal del Pliego, resulta que los costes que se establecen como previsibles por las empresas licitadoras, no pueden determinarse como costes únicos del servicio (recordemos ahora el concepto de especial reserva a la Entidad Local antes demostrado y, por tanto su naturaleza de público) a estimar por el estudio económico-financiero del mismo, porque el interés de la Empresa concesionaria, no puede ir más allá de que se mantenga el equilibrio económico-financiero de la concesión, pues es difícil de entender en qué estorba a la empresa concesionaria el que el Ayuntamiento recupere, o no, otros costes que realmente tenga en relación al servicio y que, por estar contemplados en el citado art.24 de la LHL, pueda legalmente repercutir al usuario.

Distinta cuestión es –si bien conexa– si los estudios realizados por las empresas licitadoras para la determinación de las tarifas, vinculan, respecto a los ingresos previstos, con carácter inicial, al Ayuntamiento (tanto al órgano de contratación, como al de adjudicación), de modo que, imprescindible y necesariamente el acto de adjudicación conlleve la aprobación de las tarifas previstas, no desde los costes, si no de los ingresos.

Aquí, imprescindiblemente, ha de efectuarse un repaso a los conceptos básicos de la teoría general contractual, en especial, de la concesión administrativa. En este sentido hemos de distinguir:

- a) Estudio económico de los costes que presenta el concesionario.
- b) Calculo del rendimiento de la tarifa propuesta (previsión de ingresos).
- c) Estudio económico de costes que, por imperativo legal, a de acompañar a la propuesta de tarifas que se tramite en al momento de aplicar la tasa de alcantarillado, para justificar el respeto a los límites que establece el citado art.24 de la LHL.

Los dos primeros sirven para fijar los límites dentro de los cuales, el licitador, plantea un equilibrio económico-financiero de la concesión, e integran el objeto de la declaración de voluntad del mismo, en cuanto éste formula una oferta en la que va implícito el mantenimiento de esa diferencia entre ingresos y gastos.



Y, el primero de ellos (el estudio de los costes del concesionario) cumple además otra función, pues determina el punto de partida de costes que se tendría en cuenta al momento en que se produzca la necesidad de la revisión de los mismos, para aquellos supuestos previstos en el Pliego. Ello tiene que ver con el principio de riesgo y ventura que asume el adjudicatario en la prestación del servicio, pues los costes que se deberán soportar serán los reales y, para el caso de incremento que tenga que ser estimado por el Ayuntamiento, conforme al Pliego, éste se calculará tomando aquellas cifras como punto de partida.

Atendiendo que sobre la previsión de ingresos también se proyecta el principio de riesgo y ventura, de manera tal que sólo entra en juego su función de garantía, en virtud de principio de equilibrio económico, cuando el mismo disminuya por causa imputable al Ayuntamiento.

Por tanto, si los rendimientos de las tarifas alcanzan los costes, no cabrá invocar el enriquecimiento sin causa. Pero, por cuanto el Pliego establece como elemento de la concesión el anticipo de canon, que sin duda, es coste de las licitadoras del que se han de resarcir, es necesario contemplar diversos supuestos para el caso que tal resarcimiento no se diera.

Pero y por ser ello objeto del siguiente apartado, cabe aquí concluir que inicialmente, la admisibilidad de las ofertas presentadas (lo que, sin reparos, efectuó la mesa de contratación), es al respecto, válida en Derecho, sin perjuicio de otras consideraciones porque, no se puede producir ilegalidad alguna por el mero hecho de realizar cálculos de rendimientos distintos a los costes, en su caso, se produciría al aprobar la tasa de alcantarillado con un rendimiento superior a los costes.

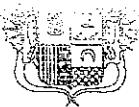
## QUINTO.- CONSECUENCIAS.

### V.1) La previsión de mayores rendimientos que los costes en la tasa de alcantarillado.

Reproducido aquí los razonamientos anteriores, sólo repetir que los costes que prevén las empresas licitadoras no son límites máximos. Mas ¿qué supone el caso ofertado por "SERAGUA, S.A." - "Fomento de CC.CC.S.A."

En primer lugar, en román paladino, es necesario resaltar que produce la duda racional de la imposibilidad de la prestación del canon, toda vez que, considerándolo como coste, no cabrá su resarcimiento si la tasa no lo cubre. Ahora bien, ¿cuál es el porcentaje de canon de alcantarillado, cuál de agua? No se percibe de las propuestas de ni una ni de otra licitadora.

Al margen del estudio de rendimiento de las tarifas efectuadas por los técnicos competentes de este Ayuntamiento, que, si no pueden ser dirimentes, si nos sirven de suficiente orientación, y que concluyen que los rendimientos de todas las ofertas son



superiores a las plasmadas en las plicas –necesariamente en base a las previsiones de las lícitas ganancias que han de presidir a las actividades mercantiles- insistimos, al margen del mismo, resulta claro que ninguna de las ofertas – no tenían porqué- determinan de qué sector del servicio (por vía de agua o del alcantarillado), obtienen los rendimientos para el canon.

Ahora bien, los beneficios industriales, necesariamente han de estar comprendidos en los costes previstos por las oferentes, que no pueden ser otros que los comprendidos en la letra E de la estructura tarifaria; y, para resarcirse del canon a anticipar, las tarifas propuestas con independencia de su fijación efectiva, previo estudio idóneo de costes y aprobación por el Ayuntamiento Pleno, deben contemplar tal ingreso ¿En qué apartado de la estructura? ¿Necesariamente en esa letra E, por cuanto el resto de costes no contemplan conceptos semejantes; y, ya hemos visto la necesidad de la equivalencia en el Alcantarillado?

A la primera pregunta a simple vista, han de contestarse que en la estructura tarifaria, "SERAGUA,S.A." "Fomento de CC. Y CC., S.A. debe asumir los costes que formalmente oferta y, con ellos queda establecido el equilibrio económico inicial de la concesión.

Además, quizá la realidad sea más tangible: lo cierto es que ni a la amortización del canon ni al beneficio industrial pueden renunciar las empresas licitadoras. Y, concebido por el pliego el canon del conjunto de los servicios, el resarcimiento de éste puede nacer de uno de ellos. Precisar sobre las ofertas no está al alcance municipal, porque es parte de la voluntad de los licitadores de donde se generara el canon, dado su tratamiento único.

Así que estaríamos ante un supuesto claro: la existencia de una oferta que, asumiendo los costes previstos, debe resarcirse del canon según tarifas que establezca el Ayuntamiento que no tienen porqué coincidir con las ofertadas, pero que no pueden ser inferior a aquéllas..

Es decir, la previsión de "SERAGUA,S.A." "Fomento de CC. Y CC., S.A" en ingresos, contempla, precisamente, parte del canon a anticipar. De donde se genera no es, inicialmente, planteable.

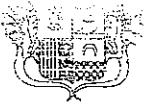
Lo que puede suceder es que las ofertas alcancen la temeridad o, incluso, que las tarifas sean contrarias a los principios de prudencia fiscal o equilibrio contractual equitativo, en razón de la propia "autofinanciación" de las tasas. Pero ello, ni es objeto de este informe ni momento procesal para su análisis, que corresponde a la Mesa de Contratación; y, al superior criterio del órgano plenario.

#### V.2) Análisis de la existencia de un superávit en la tasa.

Al respecto hay que señalar:

Como ya hemos dicho en el art.24 de LHL. Establece el límite para los ingresos por la tarifa de una tasa que financia un servicio, el de no superar la suma de sus costes directos o indirectos a los ingresos por la misma.

La oferta de "SERAGUA-FOCSA", comprende un rendimiento de la tarifa prevista para la tasa del alcantarillado superior a la suma de costes que fija el licitador en ella. Esto no convierte sin más la oferta en inválida, pues los costes que el licitador ex-



plicita en la oferta no agotan todas las posibilidades a la luz del art.24 de la LHL., y cabe por lo ya dicho en este informe que el Ayuntamiento, el uso de su margen discrecional para fijar una política tributaria y financiera, añada a los costes que genera el concesionario del servicio, aquellos otros que habiéndose generado no sean contemplados en el estudio de aquél y entren en la previsión de la norma citada. Por ello, para poder determinar la validez de dicha oferta es necesario comprobar, mediante el correspondiente estudio económico de los costes indirectos que soporta el Ayuntamiento relativos a la amortización del valor neto contable de la red, no financiada por contribuciones especiales y a la parte proporcional de los costes generales del Ayuntamiento que sean imputables al servicio de alcantarillado, son iguales o superiores a la diferencia ("superavit") entre los costes y los ingresos previstos.

De esta forma se reconoce al Ayuntamiento la posibilidad de recuperar otros costes ya soportados por el erario público que resultan repercutibles al usuario, lo que es a nuestro juicio perfectamente válido.

Visto desde esta perspectiva y partiendo de la base de que el canon anticipado, procede en todo o en parte, en el caso de la oferta de "SERAGUA" del citado "superávit", cabe considerar la cuestión siguiente:

En el estudio económico realizado por el Sr.Jefe de Recursos Humanos, en fecha 06/07/98, se realiza una comparación entre las cifras de canon ofertadas por las dos empresas, como si se tratara de cantidades paralelas desde el punto de vista aritmético, cuando, entre ambas ofertas, existe una diferencia conceptual importante en relación con el canon anticipado, y así, mientras AQUAGEST,S.A. plantea un canon anticipado que no se traslada directamente al usuario, SERAGUA lo plantea trasladándolo al ciudadano en todo o en parte (cuestión ésta última a determinar en el correspondiente análisis económico).

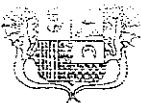
Por ello y prescindiendo del argumento ya desarrollado, en base al cual lo que anticipa SERAGUA en su oferta como canon, procede de recuperar del usuario gastos ya realizados por el Ayuntamiento en forma de red amortizable y/o gastos generales; es lo cierto que en la oferta de AQUAGEST, no se recupera esa cantidad del usuario, sumándola a los costes directos del adjudicatario y sí en la de SERAGUA.

Por ello ha de valorarse que una de las empresas realiza un esfuerzo financiero para detraer el canon de su beneficio (AQUAGEST,S.A.) mientras que el otro concesionario (SERAGUA) se limita a anticipar una cantidad que espera recuperar íntegra, del usuario o del Ayuntamiento en base al principio ya explicado del equilibrio económico-financiero, dejando aparte la cuestión ya analizada de la validez de esa traslación.

### V.3) La cláusula "rebus sic stantibus".

Al margen de lo anterior, pudiere suceder que en el desarrollo de la concesión – con independencia de la adjudicación- ésta quede desequilibrada por causas imprevisibles ajenas a la concesionaria.

Ello nos llevaría a la estimación de la reposición del equilibrio económico, fundamentalmente porque no sólo así lo exige la legislación vigente (v.gr.: Reglamento de Servicios), sino un principio de prudencia en la "res pública". Ante la gestión indirecta de un servicio, difícilmente la empresa encargada podrá prestarlo con suficiente eficacia, cuando de su ejercicio no consiga alcanzar la satisfacción económica de su presta-



ción, de modo que, quebrando el interés general, conseguiríamos que el servicio fuese inferior a la calidad media exigible, pese al esfuerzo de la concesionaria.

Es conocida la doctrina del riesgo imprevisible, la que, evidentemente, exige una circunstancia sobrevenida que altere el equilibrio de la concesión (vid. STS 01/07/92); doctrina que se incardina en el principio general de los contratos conocida como cláusula "rebus sic stantibus". Es decir, los contratos de concesión administrativa, como tal contrato generador de obligaciones (signalgmáticas), están dentro del cauce vital de tal cláusula "rebus sic stantibus", pero, para que opere, ha de existir tal contrato. Si bien es cierto que el Pliego de Condiciones es "Lex contractus" y, las proposiciones definen la voluntad de los licitadores, los contratos administrativos se perfeccionan al momento de la adjudicación (art.54 de la Ley 13/1985, de 18 de mayo). En consecuencia, toda cláusula contractual, para operar, exigirá que el contrato esté, al menos, perfeccionado.

Es decir, no cabe invocar antes de la misma vigencia del contrato la doctrina del riesgo imprevisible, salvo para su consideración de validez en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto, si su naturaleza depende de su imprevisibilidad, pretender presumir el futuro resulta, a todas luces, inviable y desproporcionado.

Lo que sí ha de tenerse en cuenta por la Mesa de Contratación y el Ayuntamiento Pleno, es que -en todo caso- las circunstancias sobrevenidas e imprevisibles que puedan surgir a lo largo de la vida de la concesión, pueden, a su vez, alterar el equilibrio económico y, en tal caso, la Administración deviene obligada a restablecerlo, mas ello, ya se prevé en el Pliego de Cláusulas.

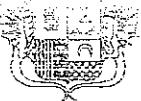
Pero, ya hemos acreditado que, respecto al momento procesal en que nos encontramos, no cabe invocar ni contemplar circunstancias sobrevenidas, porque éstas no se han podido generar como ha quedado acreditado, estamos -en su caso- ante un error aritmético, que ha de dar lugar a su corrección y que, en consecuencia, debe ser considerado por los órganos de contratación (Mesa y Pleno) a los efectos de no distorsionar la realidad, pero por supuesto, no para modificar las circunstancias y elementos del concurso, y si para el análisis de la oferta más ventajosa el estudio de la prestación del servicio, bajo los principios de legalidad y defensa del interés general.

#### V.4. La Nulidad y la Anulabilidad en el concurso que nos ocupa.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece en su artículo 62, las siguientes causas de Nulidad de Pleno Derecho:

1.- Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.



- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquiera otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

2.- También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Y, en su artículo 63, la misma Ley, determina como anulable, los actos administrativos que:

1.- Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2.- No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3.- La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Las consecuencias de ambos conceptos son, en primer lugar, la declaración de invalidez del acto administrativo nulo o anulable, que incurra en tales previsiones normativas.

La Nulidad o anulabilidad se apreciará por el Órgano jurisdiccional competente (en este caso la jurisdicción contencioso-administrativa), en virtud de Sentencia recaída en proceso Contencioso-administrativo, que ha de establecer su alcance.

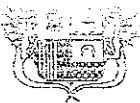
Y, en segundo lugar (dependiendo de la Nulidad o anulabilidad) la conservación y convalidación de los actos que fueren validables, en virtud del mismo alcance que la sentencia estableciere.

#### V.5) Estudio particular de ciertos costes de la tarifa de alcantarillado.

Por último, hay que analizar una cuestión más:

En la estructura de costes que se fija en el Pliego(art.12) respecto del alcantarillado, se comprenden dos apartados de valor 0 en el primer año, que no resultan aplicables y que se incluyeron, probablemente, por estar en la mente del redactor que se trataba de un precio público y no de una tasa. Los apartados B) y C).

Estos dos apartados no resultaran aplicables durante la vida de la concesión, pues no cabe repercutir en la tarifa de la tasa los costes de renovación o ampliación de la red. Lo mismo hay que decir, por tanto, de las previsiones respecto a la confección de



un plan de inversiones, pues nada tendría que ver esto con el propio servicio ni con el concesionario. Además, respecto a los costes del apartado C), por gastos financieros de las ampliaciones de red, se sigue el mismo régimen.

Así las cosas y el orden a valorar la calidad de los servicios, hay que resaltar que todas las reparaciones a realizar por el concesionario y a su costa, derivarán de la previsión de gastos incluida en el apartado E) de la estructura tarifaria del art.12 del Pliego.

#### V.6) Responsabilidades de Autoridades y Funcionarios.

Su regulación se contempla en los artículos 78 de la L.R.B.R.L.,60 del T.R.R.L. y 215 de R.O.F.

De ello deriva que cuando por dolo, culpa o negligencia graves se adopten acuerdos con infracción de las disposiciones legales, se podrán incurrir, según la naturaleza de las misma en responsabilidad penal, civil o disciplinaria, que se exigirán por el Ayuntamiento en la vía jurisdiccional correspondiente. La generalidad de cuestiones que pudieran plantearse al respecto no permiten ni pueden ser objeto ahora de mayor informe.

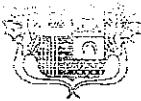
#### **SEXTO.- PLAZO DE VIGENCIA DE LAS U.T.E.**

En la segunda alegación formulada por AQUAGEST se refiere al plazo de vigencia de las uniones temporales de empresas (UTE), debiendo señalar, al respecto, que el régimen legal establecido en la Ley 18/1982, de 26 de mayo que modifica lo previsto en la Ley de 28 de diciembre de 1963, se establece una serie de requisitos y límites como señala la propia norma en su art.8, lo son para el régimen tributario que la misma establece.

En este sentido no cabe desconocer que una UTE es un contrato de naturaleza civil o mercantil, según el objeto sobre el que se proyecte, de los llamados de colaboración que, sin crear una persona jurídica distinta, regula las relaciones entre las partes derivadas de la ejecución en común de una obra, servicio o suministro, siendo por ello un contrato normativo.

Sus límites materiales vienen recogidos en el art. 1255, y 1258 del Código Civil y §7 del Código de Comercio; y, tiene como bloque normativo supletorio el régimen del contrato de sociedad. Así, cabe señalar que en aquellos supuestos en que el plazo de duración no venga expresamente pactado, se aplicarán las normas del art.1707 del Código Civil, que permitiría referirlo a la naturaleza del negocio y en última instancia, al régimen de la denuncia de este tipo contractual recogido en los art. 1705 y art.1706 del Código Civil y art.224 del Código de Comercio.

De todo ello cabe concluir que el límite de diez años prorrogables previsto en el art.8-c de la Ley 18/82, de 26 de mayo, viene establecido como requisito para acogerse a los beneficios fiscales que tal norma establece y su transgresión en nada afecta a la validez del pacto, por cuanto el único exigido por el art.24 de la Ley de Contratos de las



Administraciones Públicas es que la formalización del contrato se elevará a escritura pública una vez producida la adjudicación, nombrándose un representante con poderes suficientes. La ley citada establece un régimen de responsabilidad solidaria frente a la administración y parece así mismo desprenderse de esta norma que el plazo a de ser cierto, determinado o determinable.

#### SEPTIMO.- PROCEDIMIENTO

Respecto a la tramitación del expediente nos remitimos expresa e íntegramente a lo ya informado en los preceptivos de Secretaría e Intervención que consta en el mismo.

Novelda a 9 de julio de 1.998

EL SECRETARIO GRAL.

EL INTERVENTOR

Fdo. D.Federico López Alvarez

Fdo. D. Gregorio L. Piñero Sáez



# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

Dª. MONICA GUTIERREZ RICO, Secretaria General del Ayuntamiento de Novelda, responsable de la contratación administrativa y como consecuencia del borrador del informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2009 elaborado por la Sindicatura de Cuentas formula las siguientes

### ALEGACIONES

**Primera.**- Una de las cuestiones que el informe califica como incumplimiento relevante de la normativa es, en concreto, que en los contratos de obras analizados no figura el precio como criterio para seleccionar al contratista cuando el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre no excluye este criterio. En concreto se refieren a los contratos de "Rehabilitación y Ampliación del antiguo Colegio Jorge Juan para el Casal de la Juventud" y "Centro de Educación Permanente de Adultos "L'ILLA".

Si bien es cierto que la propia normativa no excluye la utilización del precio como criterio de selección, eso no impide, a juicio de la informante, que el Ayuntamiento decida no aplicarlo con el objeto de que el municipio se beneficie en la medida de lo posible, de la totalidad del importe económico financiable. Así la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia en su informe 29/98 de fecha 11 de noviembre, aludiendo al de 24 de octubre de 1995 y refiriéndose entonces al concurso, justifica la posibilidad que tiene el órgano de contratación para excluir el precio como criterio de adjudicación. Manifiesta que dicha posibilidad debe considerarse excepcional debiendo regularse en el expediente las razones que justifiquen esa exclusión.

Analizando en nuestro caso ambos pliegos de cláusulas administrativas, en ellos no se establecen de forma expresa dichas razones, pero sí se deducen del análisis de los criterios de valoración. Así en ambas obras la mayor puntuación la obtienen tanto el volumen de mano de obra a utilizar, como fundamento esencial del propio Real Decreto –Ley, cuya finalidad era el fomento del empleo, como las mejoras técnicas ya que el propósito era ejecutar las obras con un número mayor de mano de obra de la inicialmente prevista en el pliego de cláusulas y conseguir una serie de mejoras técnicas que de otra manera probablemente no se hubieran podido llevar a la práctica

**Segunda.**- En referencia al expediente de contratación de la obra denominada "Centro de Educación Permanente de Adultos "L'ILLA" se evidencia que el plazo de elevación a definitiva de la adjudicación provisional supera el plazo de los cinco días hábiles establecido en el artículo 9.1 del RD-Ley. Efectivamente la adjudicación provisional se produjo el día 23 de abril y la definitiva el 7 de mayo porque la empresa adjudicataria no presentó la garantía definitiva consistente en un aval por importe de



# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

73.590,37 euros hasta el día lunes 4 de mayo incluyéndose la adjudicación definitiva de la obra fuera del orden del día y con la urgencia votada por unanimidad, de la sesión de la Junta de Gobierno Local del día 7 de mayo.

**Tercera.-** En cuanto a la obra de “Rehabilitación y Ampliación del antiguo Colegio Jorge Juan para el Casal de la Juventud” el informe menciona que en las actas no se especifican los certificados de gestión de calidad aportados y sin embargo se le ha otorgado la máxima puntuación a la empresa adjudicataria. Es cierto que en el acta de la mesa de contratación no figura que la empresa adjudicataria haya presentado los certificados de gestión de calidad y gestión medioambiental, sin embargo se debe a un error material no invalidante, corregido ya con la diligencia extendida en la propia acta donde se hace constar dicha circunstancia y advertido en su día en el informe emitido por esta Secretaría General junto con el Interventor de Fondos de fecha 13 de mayo de 2009 al resolver las alegaciones planteadas por un licitador contra el acuerdo de adjudicación provisional de la propia obra, cuya copia compulsada se adjunta

En Novelda a 16 de agosto de 2011

LA SECRETARIA GENERAL





# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

### EXPEDIENTE DE CONTRATACION PARA LA EJECUCION DE LA OBRA “REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD” MEDIANTE PROCEDIMIENTO NEGOCIADO CON PUBLICIDAD Y CARÁCTER URGENTE

#### INFORME CONJUNTO DE LA SECRETARÍA E INTERVENCIÓN MUNICIPAL

##### ANTECEDENTES

- El Día 4 de mayo de 2009 se presenta por D. José Antonio Martín García, actuando en nombre y representación de la empresa JARQUIL ANDALUCIA S.A. escrito de alegaciones a la adjudicación provisional de la obra REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD a la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A fundando las mismas en su discrepancia con la valoración de los criterios de selección de las ofertas, según consta en el citado escrito, e interesando la suspensión del procedimiento de adjudicación.
- Con fecha 11 de mayo del corriente el Sr. Arquitecto Municipal, en calidad de Director del citado contrato, emite el correspondiente informe reiterando la valoración inicialmente efectuada que sirvió de base a la adjudicación provisional del contrato, que literalmente dice:

“Contestando a la ALEGACION presentada por JARQUIL ANDALUCIA S.A. a la valoración efectuada al conjunto de ofertas recibidas para las obras de REHABILITACIÓN y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA CASAL DE LA JUVENTUD” de Novelda, manifestar los siguientes puntos:

1º) De acuerdo con las “bases” de valoración establecidas en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares de la obra, se ha valorado todos los conceptos pero no necesariamente hasta el máximo de puntuación.

En ningún caso se ha procedido a una “baremación matemática”, deberíamos decir “aritmética”, ya que en una oferta debe valorarse en su conjunto y con sus matices específicos.

En nuestro caso la oferta del alegante , JARQUIL, se ha valorado en 39 puntos sobre un máximo de 40 puntos, en el apartado “mano de obra”.

Si bien es cierto, que JARQUIL plantea utilizar más operarios, a lo largo de la obra, frente a los ofertados por JOST, también es cierto que la mano de obra ofrecida está dentro de la media de las declaraciones de mano de obra ofrecidas y también se pondera que JOST contrata a un 4% de la plantilla total, con personas con discapacidad.

La Secretaria de l'Ajuntament de Novelda, certifica: que el present document és còpia exacta de l'original que s'ha conservat al seu arxiu.  
Novelda, 3 d'agost de 2011  
La Secretaria ACCIDENTAL  
Fdo.: M<sup>a</sup> José Sabater Aracil



# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

Por resumir la mejor oferta en "mano de obra" se ha valorado a JARQUIL, con 39 puntos sobre 40 y a continuación, con un criterio descendente, el resto de las ofertadas, siendo JOST S.A. valorada en el sexto lugar, con 36 puntos .

2º) Con un criterio de proporcionalidad escalonada, se ha valorado el plazo de "extensión de la garantía", que en el caso de J.O.S.T. supera en un 50 % al ofrecido por JARQUIL.

3º) En cuanto a la valoración de "las mejoras" , ambas están alrededor de la media y se ha valorado la oferta de JARQUIL, convenientemente en relación con todas ellas, valorando como máximo con 24 puntos, una oferta que triplica a la de los alegantes, por razones de coherencia con lo ofrecido, que es diverso.

4º) En cuanto, a la valoración de certificados de calidad, se valoran al máximo las dos ofertas comparadas, por poseer certificados suficientes, aunque por error no constare en el Acta de Apertura de los sobres "A" pero si en la documentación presentada por JOST S.A. en concreto los certificados, ISO-9001 y ISO-14001, además el OHS-1801, así como los de excelencia en riesgos laborales, así como un sistema de control de Calidad Propio. ( se adjunta fotocopia de los certificados mencionados)".

### LEGISLACION APPLICABLE

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.(LRJPAC)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.(LCSP)

### FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO- Al amparo de lo previsto en el artículo 116 LRJPAC y pese a que el escrito no especifica claramente su naturaleza ha de entenderse que estamos ante un recurso de reposición, con solicitud de suspensión de la ejecución del acto, interpuesto contra la adjudicación provisional del contrato de REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD" a la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A por importe de 999.999,99 euros; toda vez que del mismo se desprende la voluntad impugnatoria del interesado ya que de conformidad con el apartado dos del artículo 110 LRJPAC "el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter" y por cuanto no existe ninguna otra vía en este momento que inicie la revisión del acto de adjudicación provisional.

La Secretaria de l'Ajuntament de Novelda, certifica: que el present

SEGUNDO.- Tal y como se desprende del informe emitido por el Sr. Arquitecto Municipal, la acta de impugnación que formula la empresa JARQUIL ANDALUCIA S.A no puede prosperar, ya que la valoración de las ofertas se ha efectuado conforme a la baremación que en el mismo se explica quedando además acreditado en el expediente, que la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A adjudicataria provisional del contrato, si aportó los certificados de gestión de calidad (Norma UNE-EN ISO 9001) y certificado de gestión medioambiental (norma UNE EN ISO 14001) en tiempo

Fdo.: M. José Sabater Aracil



# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

y forma a pesar de la omisión que se produjo en el acta de apertura de proposiciones de fecha 18 de marzo de 2009.

TERCERO.- Por la empresa JARQUIL ANDALUCIA S.A. se solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado y ésta ha de entenderse a la luz del artículo 111 LRJPAC y no con base al artículo 38 de la LCSP que no resulta de aplicación a este procedimiento de contratación, suspensión que no procede por no concurrir ninguno de los requisitos enunciados en el propio precepto y resolverse la impugnación en el plazo de treinta días.

### CONCLUSION

Como consecuencia procede desestimar el recurso de reposición interpuesto por D. José Antonio Martín García, actuando en nombre y representación de la empresa JARQUIL ANDALUCIA S.A., contra la adjudicación provisional del contrato REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD" a la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A, por importe de 999.999,99 euros;

Resultando que la Junta de Gobierno Local de fecha 23 de abril de 2009 acordó adjudicar provisionalmente la ejecución de las obras de "Rehabilitación y Ampliación del Antiguo Colegio Jorge Juan para Casal de la Juventud" a la D. Luis Elías Abad Castelló, en representación de JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A., por el precio de 999.999,99 euros, incluido el I.V.A.

Resultando que el interesado ha presentado toda la documentación solicitada, y ha efectuado el ingreso de garantía definitiva del contrato.

Por todo ello y en base al informe anteriormente expuesto, los funcionarios que suscriben tiene el deber de proponer a la Junta de Gobierno Local la adopción del siguiente acuerdo:

PRIMERO.- Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D. José Antonio Martín García, actuando en nombre y representación de la empresa JARQUIL ANDALUCIA S.A., contra la adjudicación provisional del contrato REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD" a la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A por importe de 999.999,99 euros.

SEGUNDO.- Adjudicar definitivamente la ejecución de las obras de REHABILITACION Y AMPLIACION DEL ANTIGUO COLEGIO JORGE JUAN PARA EL CASAL DE LA JUVENTUD" a la empresa JARDINERIA, OBRAS Y SERVICIOS TORREVIEJA, S.A por el precio de NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL EUROS CON NOVENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (999.999,99 euros), incluido el IVA que asciende a 137.931,03 euros.

TERCERO.- Requerir al contratista para que antes de la formalización del contrato presente en este Ayuntamiento la siguiente documentación:

- Número total de trabajadores empleados.
- Número de puestos de nueva contratación

La Secretaría de l'Ajuntament de Novelda, certifica: que el present document és còpia exacta de l'original. 19 AGO. 2011

Novelda,

La Secretaria ACCIDENTAL

  
Firmas: M. José Sabater Aracil



# EXCM. AJUNTAMENT DE NOVELDA

## Secretaria General

- Modalidad del contrato (contrato visado por el SERVEF)

CUARTO.- Requerir al contratista para que en el plazo de diez días hábiles, contados desde el siguiente a la notificación de este acuerdo, se persone es esta Casa Consistorial para la formalización del contrato.

QUINTO.- Publicar el presente acuerdo en el Perfil del Contratante del órgano de contratación <http://www.ayto-novelda.es>, a los efectos establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público.

SEXTO.- Notificar este acuerdo a los licitadores presentados y al Director del contrato, a los efectos oportunos.

Lo que se informa a nuestro leal y saber entender y a salvo de cualquier opinión mejor fundada en Derecho.

Novelda a trece de mayo de 2009.

LA SECRETARIA GENERAL  
Mónica Gutiérrez Rico

EL INTERVENTOR DE FONDOS



Gregorio L. Piñeiro Sáez  
La Secretaria de l'Ajuntament de  
Novelda, certifica: que el present  
document és còpia exacta de  
l'original que reproduïx.

Novelda, 28 AGO. 2011  
Interventor, M. Josep Sastre Arancil  
La Secretaria ACCIDENTAL



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

## ALEGACIONES TESORERIA

María Teresa Amorós Ripoll, Tesorera del Ayuntamiento de Novelda, en base al borrador de informe de fiscalización que la Sindicatura de Cuentas remitió a este Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2009, la funcionaria que suscribe tiene a bien emitir las siguientes alegaciones al mismo:

**Primero.-** Respecto a la debilidad que, según indica la Sindicatura existe en la Tesorería municipal afirmando la falta de conciliaciones bancarias realizadas en los arqueos entre los ejercicios 2007 y 2011 , con excepción de las correspondientes al 31 de diciembre que constan pero sin firmar, la responsable de Tesorería expone los siguientes aspectos:

1.1.- En la contabilidad de Tesorería constan, no solo las conciliaciones a 31 de diciembre de los ejercicios liquidados, cumpliendo con ella la regla nº 98 de la Instrucción de contabilidad, que a continuación viene reflejada, sino también todas las conciliaciones mensuales de dichos ejercicios. Ahora bien, teniendo en cuenta que la conciliación es un documento anexo al Acta de Arqueo, que permite confrontar y conciliar los apuntes contables con los datos bancarios, interpretamos que no precisa ser firmado, es el propio documento del Acta de Arqueo el que va firmado por los tres claveros y así consta.

Según la Regla 98 de la Instrucción de la Contabilidad, a las cuentas anuales de la propia entidad local, deberá unirse la siguiente documentación

- a) Actas de arqueo de las existencias en Caja referidas a fin de ejercicio.
- b) Notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la entidad local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria. En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno estado conciliatorio, autorizado por el Interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

Puesto que en la contabilidad municipal de Tesorería consta toda la documentación detallada en la regla anterior de todos los ejercicios presupuestarios liquidados, e incluso también las conciliaciones bancarias de los referidos ejercicios, la informante estima que no existe tal debilidad.

1.2.- La Tesorería, nunca podrá conciliar apuntes contables con saldos reales bancarios, si no han sido incorporadas las existencias de fin de ejercicio. Las existencias son incorporadas cuando se efectúa el cierre y liquidación de dicho año contable. Por



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

ello, una vez liquidado el ejercicio 2010 en julio del año en curso, el departamento de Tesorería pudo iniciar el trámite de determinar las partidas conciliatorias que a fin de ejercicio quedaban pendientes de formalizar por parte de Intervención, así como las diferencias contables para su resolución. Por este motivo, para el departamento de Tesorería es fundamental que el cierre de cada ejercicio económico se haga lo más pronto posible para poder iniciar el proceso conciliatorio de fin de ejercicio y se proceda a la apertura del siguiente, con saldos reales.

1.3.- Para la realización de las Conciliaciones bancarias, la Tesorería municipal utiliza un programa alternativo, ante la dificultad de aplicar el módulo existente en el programa contable actual.

Todo lo anteriormente expuesto queda debidamente justificado y evidenciado en el documento Anexo nº 1 relativo a las conciliaciones mensuales del ejercicio 2007 (consta de 326 hojas), Anexo nº 2 relativo a las conciliaciones mensuales del ejercicio 2008 (consta de 281 hojas) y Anexo nº 3 relativo a las conciliaciones mensuales del ejercicio 2009 (consta de 310 hojas).

**Segundo.-** En las partidas conciliatorias han sido reflejados todos los errores de contabilización tanto de los pagos como de cobros. Aunque eran partidas, algunas de ellas de gran antigüedad, siempre se ha llevado un exhaustivo control y seguimiento de las mismas. Este hecho se le comunica siempre al departamento de Intervención, una vez que se cierra cada ejercicio económico, aportando los justificantes necesarios para su formalización

A fecha del presente, todas las partidas conciliatorias de cobros han sido resueltas procediendo a la contabilización de las mismas en el ejercicio presupuestario del 2010. Dicha documentación justificativa fue acreditada y entregada a la Sindicatura de Cuentas en su momento, hecho que hace constar en su informe de fiscalización.

Para las partidas de gasto, el departamento de Tesorería traslada a Intervención dichas diferencias contables y está a la espera de que el mismo formalice un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito para su resolución.

**Tercero.-** En cuanto al importe pendiente de justificar de cuantía 2.097 euros que refiere el informe de la Sindicatura, señalar que de todas las partidas conciliatorias solicitadas por el personal auditor solo quedó pendiente de justificación, un apunte relativo a un pago contabilizado por el banco y no por el ayuntamiento de importe 1.202 euros. Dicho apunte corresponde a un cargo bancario, cuya información fue solicitada a la entidad bancaria correspondiente. Se aporta el extracto bancario donde se acredita el mismo, como Anexo nº 4 (consta de 1 hoja), y en breve será resuelta, habilitándole una partida presupuestaria para su contabilización.

**Cuarto.-** En relación a las Cuentas Restringidas de Recaudación, contemplado en el Art. 197 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales podrán concertar los servicios financieros de su tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas:

- a. Cuentas operativas de ingresos y pagos.
- b. Cuentas restringidas de recaudación.
- c. Cuentas restringidas de pagos.
- d. Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería.

Según el informe de fiscalización de la Sindicatura, “los fondos líquidos de la Entidad no recogen sus cuentas restringidas.”

Los fondos líquidos deben recoger el importe de las cuentas ordinarias, ya que los saldos de las cuentas restringidas se traspasan quincenalmente a las ordinarias. Si en los fondos líquidos incluyeseamos los saldos de las restringidas, estaríamos generando una duplicidad del Remanente de Tesorería. El propio funcionamiento de las cuentas restringidas de recaudación, se regula en las Normas y Procedimientos Bancarios de la Asociación Española de Banca, conocidos como Cuaderno 60, y queda normalizado el procedimiento de adeudos y abonos en las mismas que a continuación vamos a detallar.

Norma nº 7 y siguientes de la Asociación Española de Banca. Cuenta Restringida de Recaudación:

## 7. CUENTA RESTRINGIDA DE RECAUDACIÓN

La recaudación diaria de todo tipo de tributos y gravámenes que efectúen las Entidades Colaboradoras, quedará asentada en una cuenta abierta en la Oficina de relación a nombre del organismo al que se le preste el servicio de recaudación. Esta cuenta no tendrá remuneración, y únicamente deberá permitir:

- Movimientos de abonos: por el importe de los cobros realizados cada día o rectificación de errores.
- Movimientos de adeudo: por el traspaso quincenal de la recaudación a la cuenta indicada por el Organismo al que se le presta el servicio, o por rectificación de errores.

El saldo de la cuenta deberá ser en todo momento acreedor o cero.

## 8. FECHAS DE LIQUIDACIÓN Y TRASPASO DE LA RECAUDACIÓN

Las fechas de liquidación se establecen en los días 5 y 20 de cada mes o siguiente día hábil si alguno de los establecidos fuese festivo. Quincenalmente, el séptimo de los días hábiles posteriores a las fechas de liquidación, se efectuará el traspaso de la recaudación efectuada en la quincena, de la cuenta restringida a la cuenta ordinaria indicada por el organismo para quien se recauda. A tal efecto, se consideran inhábiles los sábados. Asimismo, cualquiera que sea el número de días inhábiles el traspaso citado deberá efectuarse dentro del mes. Cuando el traspaso deba efectuarse a una Entidad Gestora, las Entidades Colaboradoras podrán optar por efectuarle un único abono, que coincidirá con el importe total recaudado de todos los Organismos Emisores de la misma que sean coincidentes en los períodos recaudatorios, o bien podrán realizar un abono por Organismo Emisor, teniendo en cuenta qué, tanto las transferencias de los fondos como la presentación de la información, se



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

realizarán a la cuenta y dirección indicadas al efecto por la Entidad Gestora, debiendo ser ambos datos únicos para todos los Organismos gestionados. En el primer supuesto (un único abono) y en caso de que el último día de una quincena recaudatoria sea festivo local en uno de dichos Organismos Emisores, prorrogándose la quincena para éste al primer día hábil siguiente, será necesario realizar dos abonos a la Entidad Gestora: uno por el importe total de los tributos recaudados de aquellos Organismos Emisores cuyo último día de quincena no fue festivo local y otro por los que si lo fue.

## 9. COMUNICACIÓN QUINCENAL DE LA RECAUDACIÓN Y SUPRESIÓN DE JUSTIFICANTES EN PAPEL

Con la información correspondiente a la liquidación de cada quincena y dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de traspaso se facilitará un fichero informático con el detalle individualizado de todos los tributos o gravámenes recaudados. Cuando la comunicación deba efectuarse a una Entidad Gestora, las Entidades Colaboradoras le remitirán un único fichero ajustado a las características descritas en este cuaderno, que contendrá los cobros de todos los Organismos Emisores de la misma que sean coincidentes en los períodos recaudatorios. En el supuesto de que el último día de una quincena recaudatoria sea festivo local en uno de dichos Organismos Emisores, prorrogándose la quincena para éste al primer día hábil siguiente, será necesario facilitar a la Entidad Gestora dos ficheros: uno con los datos de los tributos de aquellos Organismos Emisores cuyo último día de quincena no fue festivo local y otro con los que si lo fue.

Por lo anteriormente expuesto queda debidamente justificado que los importes de las cuentas restringidas de recaudación, quedan abonados quincenalmente en las cuentas ordinarias aperturadas en cada entidad bancaria. Dichas cuentas ordinarias son las que se reflejan en el Acta de Arqueo, con sus saldos correspondientes, en el Estado de Tesorería. Si existiese algún saldo acreedor en cuentas restringidas de recaudación a 31 de diciembre, este saldo formará parte de la siguiente liquidación quincenal, incorporada como recaudación líquida a las cuentas ordinarias en el ejercicio siguiente. Para justificar lo anterior, adjuntamos fotocopia del saldo de las cuentas de tres entidades bancarias.

El BBVA, incorpora el saldo de la cuenta restringida a 31 de diciembre del 2009, por importe de 25.68 euros a la cuenta ordinaria con fecha 05 de enero del 2010, formando parte del Remanente de Tesorería del 2010 y no del 2009 (Anexo 5, que consta de 1 hoja)

El Deutsche Bank, hace el último traspaso con fecha 31/12/2009, y el saldo acreedor por importe de 84.63 euros lo incorpora como recaudado a la cuenta ordinaria con fecha 15 de enero del 2010, por ello forma parte dicho saldo como ingresos del ejercicio 2010.( Anexo nº 6, que consta de 2 hojas)

La Caixa realiza el último traspaso quincenal a fecha 22 de diciembre del 2009, quedando con saldo a cero la cuenta restringida. Todos los apuntes generados a partir de esa fecha, hasta fin de ejercicio 2009, los incorpora en la cuenta ordinaria con fecha 06 de enero del 2010 y constituyen fondos líquidos del 2010.(Anexo nº 7, que consta de 2 hojas).



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

A todo ello, hay que añadir que el Ayuntamiento de Novelda, en la actualidad ha instalado el sistema de cobro mediante Autoliquidación. Esta modalidad ha sido delegada en el Organismo Autónomo, Suma Gestión Tributaria, para algunas tasas, que irá sustituyendo al procedimiento establecido en el Cuaderno 60. Ello supondrá una minoración importante en el saldo de las cuentas restringidas.

**Quinto.-** Todas y cada una de las cuentas bancarias operan con firmas mancomunadas y en todas aparecen la firma como autorizados, solamente a los tres claveros, que en la fecha actual son:

Alcaldesa: M<sup>a</sup> Milagrosa Martínez Navarro

Interventor: Gregorio L. Piñero Sáez

Tesorera: M<sup>a</sup> Teresa Amorós Ripoll

Se aporta certificación bancaria al respecto que acredita lo indicado, como Anexo 8 (consta de 28 hojas).

**Sexto.-** Con fecha 19 de abril se efectuó un recuento del efectivo existente que ascendió a 4.186,74 euros. A fecha del presente informe, una vez cerrado el ejercicio 2010, Tesorería ha podido verificar el saldo del recuento de efectivo con el saldo contable. El retraso del que se habla en el informe de fiscalización quedaba en su momento justificado con el hecho de que a fecha 19 de abril del 2011, el proceso de cierre y liquidación del ejercicio 2010 no había sido concluido. Este hecho motiva, desde el punto de vista contable que aunque el departamento de Tesorería cumple con las obligaciones legales y sus arqueos mensuales son debidamente realizados, el arrastre de las existencias no se puede realizar hasta el cierre del ejercicio anterior, tal y como el programa informático de contabilidad está diseñado.

En julio del 2011, se cerró y liquidó el ejercicio 2010, y a partir de entonces, se han puesto en marcha todos los mecanismos para incorporar el arrastre de existencias y generación de los ficheros contables. El cierre y liquidación de la contabilidad de un ejercicio presupuestario, es fundamental para que Tesorería pueda incorporar en sus arqueos el arrastre de existencias reales y al mismo tiempo pueda detectar las discrepancias contables a fin de ejercicio.

Para verificar lo anteriormente expuesto adjuntamos el arqueo del día 19 de abril del 2011 y los arqueos mensuales del 2009, 2010, y todos los que se van generando del 2011. Todo ello constituye el Anexo 9 (consta de 86 hojas).

**Séptimo.-** Aclarar que la diferencia que señala el informe de fiscalización del saldo inicial de tesorería a 01 de enero del 2009 con respecto al saldo a 31 de diciembre del 2008, no aparece en ningún registro contable. Este hecho se evidenció ante el personal auditor presente en el despacho de Tesorería, no solamente presentándoles los arqueos correspondientes, que verificaron correctos, sino volviéndolos a imprimir en su



# EXCMO. AYUNTAMIENTO DE NOVELDA

Departamento de Tesorería.

presencia, utilizando para ello nuestro programa de contabilidad, que de nuevo indicaron su corrección. La diferencia se generó al exportar los datos el departamento de Intervención. La incidencia se puso en conocimiento al departamento de Informática que hizo sus comprobaciones para poder averiguar el motivo por el que los datos no se exportaban correctamente según la plataforma de rendición de cuentas.

Pero es necesario, dada la importancia del tema, incidir que la Sindicatura comprobó y verificó la veracidad de la documentación que este departamento de Tesorería le presentó calificándola de correcta. Se aporta como Anexo 10 (consta de 3 hojas) el saldo inicial a 01 de enero del 2009 y el saldo a 31 de diciembre del 2008.

**Octavo.-** La funcionaria que suscribe dicho informe admite cualquier recomendación que pueda mejorar el control de tesorería pero destaca:

1º.- Que siempre han sido realizados los arqueos no solo mensuales, que son los obligatorios, sino diarios. Hecho evidenciado por la Sindicatura. Se aporta documentación anexa. ↴

2º.- Que las conciliaciones bancarias son realizadas mensuales aunque no se considera que deban ir firmadas porque forman parte de la verificación del Acta de Arqueo que si va debidamente firmada por los tres claveros. Hecho evidenciado a la sindicatura aportando fotocopias de las mismas. ↴

3º.- Que las cuentas que deben ir integradas en la contabilidad son las Cuentas bancarias ordinarias, y no las restringidas puesto que el saldo de estas últimas aparece incorporado en las ordinarias. De otra manera los fondos líquidos no serían los correctos sino estarían sobrevalorados. Hecho evidenciado en la redacción detallada en este informe sobre las normas de la Asociación Española de Banca que en la actualidad asume las funciones del antiguo Consejo Superior Bancario, y en los Anexos nº 5, 6 y 7) ↵

4º.- En el caso de la Tesorería del Ayuntamiento de Novelda, ya fue suprimida en su día la caja municipal, no existiendo efectivo alguno en la misma. El funcionamiento de esta tesorería es mediante cheques o transferencias bancarias. ↴

5º.- Que todas las cuentas de titularidad municipal están en régimen mancomunado.(Anexo 8 ). ↴

Sin otro particular.

Novelda a 01 de septiembre del 2011.

La Tesorera Municipal.

Fdo: Mª Teresa Amorós Ripoll.

## **ANEXO III**

### **INFORME SOBRE LAS ALEGACIONES**

## **ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS AL BORRADOR DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE NOVELDA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO DE 2009**

Mediante escrito de la Alcaldesa de 6 de septiembre de 2011, recibido en esta Sindicatura el 8 de septiembre de 2011, se remitieron las alegaciones al borrador de informe de fiscalización efectuadas por la Secretaría General, la Intervención y la Tesorería del Ayuntamiento de Novelda. Las alegaciones se han analizado de acuerdo con la unidad administrativa que las formula y respecto a las mismas se informa lo siguiente:

### **Alegaciones de la Secretaría**

#### **Alegación 1ª:**

##### **Apartado 3.2, párrafo f), apartado 8.4, punto a) primer párrafo y punto b) segundo párrafo del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento manifiesta que la normativa no excluye la utilización del precio como criterio de selección, pero que eso no impide que sea posible no aplicarlo para que el Ayuntamiento se beneficie de la totalidad del importe financiado por la Administración del Estado. Y hace referencia a un Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia en el que justifica la posibilidad de excluir el precio excepcionalmente, debiendo regularse las razones en el expediente. Dichas razones no están de forma expresa, pero a juicio del Ayuntamiento se deducen porque el propósito era ejecutar las obras con un mayor número de mano de obra.

*Comentarios:* El artículo 1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público señala que esta norma tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajuste, entre otros, a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia y “*de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económica más ventajosa*”.

La no consideración del precio como criterio de selección del adjudicatario es en primer lugar antieconómico, lo que ha provocado en el caso que nos ocupa que todas las ofertas presentadas igualaran el precio de licitación. La inclusión del precio con otros criterios hubiera permitido tratar de conseguir los objetivos que se perseguían de la manera más económica posible. Es evidente que con esta manera de actuar el Ayuntamiento no ha contribuido a cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria y a una eficiente utilización de los fondos públicos.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 2ª:**

**Apartado 8.4, punto a) párrafo 4º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento justifica que se superó el plazo de la elevación a definitiva de la adjudicación provisional porque la empresa adjudicataria tardó en presentar la garantía definitiva.

*Comentarios:* La alegación constata el hecho señalado en el borrador de informe. En este sentido, el Ayuntamiento practicó la notificación al adjudicatario 4 días después de efectuada la adjudicación, contribuyendo con este retraso a que éste no presentara en plazo la garantía definitiva.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 3ª:**

**Apartado 8.4, punto b) párrafo 6º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* Según el Ayuntamiento es cierto que en las actas no se especifican los certificados de gestión de calidad pero que se debe a un error material no invalidante corregido ya con una diligencia extendida en la propia acta.

*Comentarios:* A la vista de la documentación aportada se acepta la alegación.

*Consecuencias en el Informe:* Eliminar el párrafo del Informe.

**Alegaciones de la Intervención**

**Alegación 1ª:**

**Apartado 3.1, párrafo 4º y apartado 5.3.2 párrafo 5º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento manifiesta que el anticipo del canon de abastecimiento de agua está bien contabilizado y que no debe entenderse como una operación de crédito pues no conlleva gastos financieros. Sin embargo en la propia alegación dice que se calcula el canon a moneda constante y además, compensa al concesionario por adelantar el anticipo cuatro años, ya que el contrato terminaba en 2013.

*Comentarios:* Como se recoge en el informe de fiscalización, el Ayuntamiento reconoce derechos en 2009 por importe de 3.000.000 de euros en concepto de anticipo del canon de los próximos 15 años (capítulo 5). Mediante este anticipo percibe en un año unos ingresos patrimoniales, que debería obtener en los siguientes 15 ejercicios. De contabilizarse como sostiene el Ayuntamiento se vulnerarían los principios de anualidad e imagen fiel, pues unos ingresos que deben producirse anualmente en varios ejercicios aparecerían contabilizados en su totalidad en un ejercicio y en las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios siguientes no aparecería importe alguno. Así, ingresos que se liquidarán en años futuros estarían financiando gastos corrientes de 2009.

Además el carácter de operación de crédito viene impuesto por la existencia de unos gastos financieros que debe soportar el Ayuntamiento por el anticipo.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 2<sup>a</sup>:**

**Apartado 2.1 cuadro 2.1.1 Apartado 5.2, puntos 2, 3, 4 y 5, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* Se reconoce que existen saldos en algunas cuentas de elevada antigüedad pendientes de investigar y depurar salvo en la cuenta 554 en los que 1.000.000 euros han sido depurados con ocasión de la liquidación de 2010.

*Comentarios:* La alegación no desvirtúa lo señalado en el Informe, sin que además se haya aportado ninguna documentación relativa a la depuración efectuada en 2010.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 3<sup>a</sup>:**

**Apartado 3.2 párrafo 5º y Apartado 5.3.2, párrafo 10º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento alega que para la concertación de los préstamos se toma como base de cálculo la liquidación del ejercicio 2007 porque la de 2008 no estaba aprobada, de conformidad con el artículo 53.2 del TRLRHL.

*Comentarios:* El artículo 53 del TRLRHL establece dos tipos de límites que obligan a las entidades locales a solicitar autorización a los órganos del Ministerio de Economía y Hacienda. El primero se contiene en el apartado 1 de este precepto cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo. El segundo límite viene establecido en el apartado segundo del artículo 53 cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, excede del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquél. En el caso de Novelda, la liquidación del ejercicio anterior se aprueba el 9 de junio de 2009 y la operación de préstamo se firma el uno de julio de ese mismo año.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

## **Alegaciones de Tesorería**

### **Alegación 1<sup>a</sup>:**

#### **Apartado 7.2, párrafo 8º y apartado 3.1 párrafo 13º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* La tesorera considera que las conciliaciones bancarias no precisan que estén firmadas puesto que acompañan a las actas de arqueo que sí lo están. Y adjuntan conciliaciones mensuales de 2007, 2008 y 2009, firmadas por la tesorera, y las de 31 de diciembre también por el interventor.

*Comentarios:* Las conciliaciones deben ir firmadas, tal y como dice la regla 98.3 del instrucción de contabilidad del modelo normal que en el apartado b señala que “*En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno estado conciliatorio, autorizado por el interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.*”.

Además, un arqueo, en el caso frecuente en el que existan diferencias entre los saldos contables y bancarios, no está soportado si las conciliaciones entre ambos saldos no están firmadas, pues es el documento que justifica las diferencias.

No obstante, debe recogerse que en alegaciones se han aportado conciliaciones mensuales de 2007, 2008 y 2009, firmadas por la tesorera, y las de 31 de diciembre también por el interventor.

*Consecuencias en el Informe:* Modificar el Informe en los términos señalados.

### **Alegación 2<sup>a</sup>:**

#### **Apartado 7.2, párrafo 14º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* La Tesorería señala que nunca podrá conciliar apuntes contables con saldos reales bancarios, si no han sido incorporadas las existencias de fin del ejercicio anterior.

*Comentarios:* El problema al que se alude no existiría si se llevara la contabilidad al día y el programa informático dejara que se realizaran arqueos con los saldos iniciales de tesorería sin necesidad de haber cerrado el ejercicio anterior.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

### **Alegación 3<sup>a</sup>:**

La tercera alegación no alude a ningún punto del borrador del Informe.

**Alegación 4<sup>a</sup>:**

**Apartado 7.2, párrafos 10º y 11º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* Se indica que en las partidas conciliatorias se han reflejado errores de contabilización de pagos y de cobros, algunas de ellas de gran antigüedad. Las de cobros han sido resueltas y las de pagos están pendientes de la formalización de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos. Y que la documentación justificativa fue entregada al equipo de auditoría, como consta en el informe de fiscalización.

*Comentarios:* En el Informe ya se indica esta circunstancia.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 5<sup>a</sup>:**

**Apartado 7.2, párrafo 12º y apartado 3.1 párrafo 14º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* Del importe pendiente de justificar de 2.097 euros a que se refiere el Informe sólo queda pendiente de justificación, según la alegación, 1.202 euros. Y de dicho importe se adjunta el extracto bancario y se indica que se regularizará.

*Comentarios:* En primer lugar, no es cierto como señala la alegación que solo estén pendientes de justificar debidamente 1.202 euros del total de 2.097 euros, pues el importe de 895 euros se refiere a unos gastos por un viaje, cuyos justificantes presentados no acreditan el pago a justificar efectuado por ese concepto. En alegaciones se aporta un extracto bancario de 1.202 euros en el que no aparece concepto ni beneficiario alguno, por lo que este importe sigue sin estar justificado.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 6<sup>a</sup>:**

**Apartado 7.2, párrafo 6º y apartado 3.1 párrafo 15º del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento alega sobre la no inclusión de las cuentas restringidas en los fondos líquidos en base a las “Normas y Procedimientos Bancarios de la Asociación Española de Banca”.

*Comentarios:* Las normas y procedimientos aludidos no se pronuncian al respecto sino sobre la operativa de estas cuentas. El Plan General de Contabilidad de Entidades Locales, que figura como anexo al modelo normal, establece en el cuadro de cuentas, dentro del subgrupo Tesorería, la cuenta 573 – “Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación”, que forma parte de los fondos líquidos a efectos del estado de tesorería y del remanente de tesorería (regla 84 de la instrucción 84 del modelo normal).

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 7<sup>a</sup>:**

**Apartado 7.2, párrafo 13º y apartado 3.1 párrafo e) primero y cuarto guión, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* El Ayuntamiento alega que todas sus cuentas operan con firmas mancomunadas y en todas como autorizados sólo se encuentran los tres claveros. Adjuntan escrito del Ayuntamiento de 12 de agosto de 2011 firmado por la alcaldesa y secretaria y sellado por el banco para actualizar los datos en las entidades bancarias.

*Comentarios:* En el momento del trabajo de campo como se indica en el Informe no estaba en todas las cuentas la firma mancomunada y los tres claveros como autorizados.

*Consecuencias en el Informe:* Añadir a la redacción del Informe “El Ayuntamiento en periodo de alegaciones ha resuelto esta incidencia” y eliminar del apartado 3.1 párrafo e) primero y cuarto guión.

**Alegación 8<sup>a</sup>:**

**Apartado 2.1 párrafo 13 y 7.2, párrafo 14º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* En el recuento efectuado por la Sindicatura no se pudo comprobar con el saldo contable por no estar al día la contabilidad. Tesorería mantiene que no estaba al día por faltar el proceso del cierre y liquidación del ejercicio 2010 y por tanto el arrastre de existencias no se podía realizar. Adjuntan arqueo de la tesorería del día 19 de abril así como los arqueos mensuales de 2009, 2010 y parte de 2011.

*Comentarios:* El arqueo del día del recuento de la tesorería adjuntado no coincide con las confirmaciones que efectuaron las entidades bancarias.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 9<sup>a</sup>:**

**Apartado 5.1 párrafo 1º y apartado 7.2, párrafo 4º, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* La diferencia entre el saldo inicial de tesorería a 1 de enero de 2009 y el saldo a 31 de diciembre de 2008 según el Ayuntamiento quedó justificada en el trabajo de campo y alegan que la Sindicatura comprobó y verificó la veracidad de la información.

*Comentarios:* Efectivamente, de los ficheros contables se desprende que el error se produce al exportar los ficheros a XML para rendirlos a la plataforma, la Sindicatura de Comptes solicitó como evidencia, aclaración de la empresa que lleva el programa contable, de las razones por las que se produjo esta incidencia. Esta documentación no ha sido recibida.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.

**Alegación 10<sup>a</sup>:**

**Apartado 9, párrafos 6 a 10, del borrador del Informe**

*Resumen de la alegación:* De las recomendaciones efectuadas por la Sindicatura el Ayuntamiento alega: 1º que siempre han sido realizados arqueos mensuales e incluso diarios. 2º que las conciliaciones bancarias se realizan mensualmente pero se considera que no deben ir firmadas pues ya van firmadas las actas de arqueo a las que acompaña. 3º que las cuentas que deben figurar en la contabilidad son las ordinarias, no las restringidas. 4º la caja municipal de la Tesorería ya fue suprimida no existiendo efectivo alguno en la misma y 5º que todas las cuentas de titularidad municipal están en régimen mancomunado.

*Comentarios:* Como señala la tesorera las recomendaciones tienen como fin mejorar la gestión y el control interno. En el caso del Ayuntamiento de Novelda se consideran especialmente necesarias las recomendaciones relativas al manejo de fondos públicos, dadas las debilidades detectadas, en concreto son fundamentales: la práctica regular de los arqueos y su soporte a través de conciliaciones debidamente firmadas por la tesorera y el interventor, la integración de las cuentas restringidas en contabilidad, la reducción o eliminación de efectivo y el establecimiento de un régimen mancomunado de los fondos. Es importante destacar que, contrariamente a lo señalado por la Tesorería, la existencia de efectivo es una práctica habitual del Ayuntamiento, como se refleja en las actas de arqueos y en el recuento de efectivo efectuado por esta Sindicatura de Comptes el 19 de abril de 2011 que evidenció una existencia en caja de 4.187 euros.

*Consecuencias en el Informe:* Mantener la redacción del Informe.