

**Expediente:** 2.166/2018 [2020/G01\_01/000073]

**Dirección de análisis e investigación**

**Referencia:** I-849

**Asunto:** Presunta contratación irregular en el Ayuntamiento de Sueca

**Denunciada:** Alcaldesa del Ayuntamiento de Sueca

## Resolución de conclusión de actuaciones de investigación

Visto el expediente nº 2020/G01\_01/000073 [166/2018], instruido por la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, derivado de la presentación de una denuncia sobre diversas irregularidades en el Organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de Gent mayor (Residencia Sant Josep) del Ayuntamiento de Sueca, y en base a los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, se dicta la presente resolución.

### Antecedentes de hecho

#### Primero. Denuncia inicial y su contenido

##### 1.- Contenido de la denuncia

Se formuló denuncia en esta Agencia, con fecha de registro de entrada 07/12/2018, contra la alcaldesa de Sueca por “*un presunto delito de prevaricación*” derivado del pago de facturas a varias empresas que prestan servicios al Ayuntamiento. Se aduce que se está prescindiendo de cualquier procedimiento de contratación y que estas irregularidades se están produciendo con la advertencia de la Intervención Municipal. Se concretan los hechos en la actuación de las siguientes empresas:

- EULEN, S.A.**<sup>1</sup> En una tabla adjunta se aportan datos de 7 facturas que arrojan un total de 249.270,21 euros con el desglose siguiente: cuantía, número de resolución, fecha de resolución, fecha del informe de Intervención, resultado de fiscalización (en todas desfavorable)<sup>2</sup>, y el concepto de las mismas que está referido al “Servicio de limpieza edificios municipales” de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017 y 14 días de enero de 2018.
- EMPRESAS DEL GRUPO EL CASTILLO, S.A.**<sup>3</sup> Siguiendo el mismo desglose anterior se facilitan datos de 15 facturas referidas la empresa CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A. de todo el año 2016 y de los 3 primeros meses de 2017, que ascienden a un total de 572.341,84 euros, en concepto de “Servicio de recursos humanos a la Residencia”. Con informe desfavorable de fiscalización<sup>4</sup>.

- EULEN, S.A. (A28517308). Domicilio social en Avda. Lehendakari Aguirre, 29 Bilbao (Vizcaya). Administrador único: [REDACTED]
- Los informes de intervención F/2016/2, F/2016/7, F/2016/8 y F/2016/9 no especifican expresamente su carácter desfavorable, si bien señalan que “*no han complit els requisits establerts en les Bases d'Execució del Pressupost*”, lo que, a juicio de esta Agencia, supone asignarle materialmente el mismo carácter.
- En el epígrafe siguiente se detallará la identificación concreta de las entidades que, a efectos explicativos, se consideran incluidas bajo esta denominación
- Ibidem

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	1/40

De la empresa del mismo grupo denominada EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. se aporta también relación detallada de 17 facturas (luego serán 16), que van de abril a diciembre de 2017 y de enero a agosto de 2018, por un importe total de 765.204,66 euros. Con informe desfavorable de fiscalización<sup>5</sup>.

El total del importe facturado por parte del GRUPO EL CASTILLO asciende a la cantidad de 1.337.546,50 euros.

3. **NESEREM, S.L.** Por otra parte de esta empresa se ha facturado un total de 481.212,64 euros que suman 32 facturas (luego serán 31) que comprenden diciembre de 2015, todo el año 2016, todo el año 2017 y de enero a agosto de 2018. Estas facturas se emiten en concepto de "Catering residencia y centro de día de menores". Con informe desfavorable de Intervención.

## 2.- Identificación de actores participantes

Con el fin de facilitar la adecuada comprensión de los datos posteriormente expuestos, antes de proceder a la exposición de los datos obtenidos de las actuaciones de investigación seguidas por esta Agencia, seguidamente se procede a identificar debidamente a los actores participantes en los hechos acaecidos en aquello que se considera de interés para la investigación.

### A Organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep)

Organismo autónomo del Ayuntamiento de Sueca constituido con fecha 01/09/1993 con código de ente 17-46-235 AV001 y CIF Q4600019F. Fija su domicilio en Plaza del Ayuntamiento, 17 de Sueca (Valencia)<sup>6</sup>, misma dirección del Ayuntamiento de Sueca<sup>7</sup>.

Los estatutos del este organismo autónomo señalan como domicilio social del mismo el edificio denominado Claustro del Convento, entre la Plaza del Convento y la Avenida de España. Al mismo tiempo, definen su fin como la prestación de los servicios socio-sanitarios necesarios para los mayores de la residencia, correspondiéndole el ejercicio de las potestades administrativas correspondientes en la esfera de sus competencias en los términos descritos en la normativa reguladora del régimen local, con la excepción de la potestad expropiatoria. Siguen estos estatutos estableciendo que el servicio de la Residencia de mayores se prestará mediante la forma de gestión directa a través de la modalidad de Organismo Autónomo Local.

El artículo 5 de los referidos estatutos define los órganos de gobierno señalando como tales la persona titular de la presidencia, identificándola como el alcalde o alcaldesa de la corporación o persona en quien delegue, el Consejo Rector y el director gerente. A este respecto cabe señalar que, durante la legislatura 2015–2019, periodo en el que tuvieron lugar los hechos acaecidos, la Alcaldía de Sueca fue ostentada por [REDACTED].

El artículo 6, por su parte, establece que el Consejo Rector estará compuesto, como miembros natos, por el alcalde o alcaldesa del ayuntamiento, que ostentará la presidencia, el concejal de Servicios Sociales o Mayores, el concejal de Personal, dos

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Datos extraídos de <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/sqcief/BDGEL/asp/DatosGenerales.aspx>. Visto el 12/08/2019.

<sup>7</sup> [http://www.valencia.es/ayuntamiento/infocidad\\_accesible.nsf/vDocumentosWebListado/025E23ECA7A61FC0C12572C20023BA46?OpenDocument&bdOrigen=&idapoyo=&nivel=4&lang=1](http://www.valencia.es/ayuntamiento/infocidad_accesible.nsf/vDocumentosWebListado/025E23ECA7A61FC0C12572C20023BA46?OpenDocument&bdOrigen=&idapoyo=&nivel=4&lang=1). Visto el 12/08/2019.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	2/40



concejales del equipo de gobierno, un concejal por cada uno de los grupos de la oposición, un representante de los usuarios, un representante de los trabajadores de la residencia. Como miembros electos se señalan un máximo de siete ciudadanos de Sueca. Al mismo tiempo, se establece que formarán parte del Consejo Rector, con voz pero sin voto, las personas que ocupen los puestos de Secretaría e Intervención del Ayuntamiento de Sueca o funcionarios en los que estos deleguen.

En cuanto a las competencias de los órganos de gobierno, entre otras, al **Consejo Rector** (artículo 15) le corresponde la aprobación y sometimiento al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual y **desarrollar la gestión económica** de acuerdo con estos en materia de su competencia. Al **alcalde o alcaldesa de Sueca** (artículo 16), señora [REDACTED] en el periodo investigado, le corresponde la representación de la Residencia en todo tipo de actuaciones, la superior dirección e inspección del servicio y **la ordenación de gastos y pagos dentro de los límites establecidos en el presupuesto**, así como la firma de los documentos que impliquen obligaciones para la residencia y las contrataciones que no excedan del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto del organismo.

El artículo 20 establece su gestión económica, indicando que la Residencia de Mayores desarrollará esta mediante un presupuesto anual de gastos e ingresos, confeccionada por el Consejo Rector y elevado para su **aprobación al Pleno del Ayuntamiento** quien, al mismo tiempo, es el **órgano encargado de la ratificación de las cuentas aprobadas por el Consejo Rector** (artículo 21).

Del mismo modo, el Pleno del Ayuntamiento es el órgano encargado del nombramiento y la separación de los miembros electos del Consejo Rector (artículo 12), de ratificar las tasas y/o precios públicos aprobados por el Pleno (artículo 23) y de aprobar las modificaciones de estos estatutos (artículo 33), entre otras.

En lo que a sus ingresos respecta, estos estatutos establecen que los mismos se regirán, entre otros, por los precios públicos derivados de la prestación de servicios de competencia de la residencia, de las rentas y productos del patrimonio propio y de las cantidades expresamente consignadas para tal finalidad en el presupuesto de la corporación (artículo 22), **estando a cargo del interventor o la interventora del Ayuntamiento de Sueca** o funcionario o funcionaria que a su propuesta designe la corporación **la función de control y fiscalización interna de la gestión económica y financiera** (artículo 25).

**El régimen de contratación**, por su parte, en atención al artículo 28 de estos estatutos, **se regirá por las normas generales de contratación de las administraciones públicas.**

Considerando el carácter instrumental de este organismo autónomo y su dependencia funcional y administrativa del Ayuntamiento de Sueca, las indicaciones en el presente documento al Ayuntamiento de Sueca deberán entenderse hechas al mismo. De igual manera, las referencias a la alcaldesa de la referida corporación habrán de entenderse hechas a la presidenta de la RESIDENCIA SANT JOSEP.

#### B Grupo El Castillo

Bajo esta denominación, a efectos del presente documento, se agruparán todas aquellas entidades que tengan alguna coincidencia en alguno de sus órganos sociales respecto a las personas de [REDACTED] y/o [REDACTED], personas coincidentes en los órganos sociales de todas ellas.

1. La Morenica, atención a la dependencia, S.A. (A53295887)

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	3/40

Inicialmente denominada CENTRO GERIÁTRICO LA MORENICA, S.A., la misma cambió su denominación social a la actual con fecha 24/10/2016. Fundada el 23/07/1998, tiene como actividad CNAE la asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios. Su domicilio social se encuentra en C/Prado de la Villa, 92 de Villena (Alicante), siendo sus actuales administradores solidarios [REDACTED] y [REDACTED] desde el 17/10/2016. Previamente, el primero de los mencionados había ostentado el cargo de presidente, desde el 15/11/2006, ostentando idéntica calidad el segundo desde el 16/01/2014.

2. El Castillo, atención a la dependencia, S.A. (A79445920)

Antiguamente denominada CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A. (cambio efectuado con fecha 24/10/2016). Sociedad constituida el 30/05/1990 con actividad CNAE declarada de Asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios. Tiene su domicilio social en la calle Tossal, 10 de Barx (Valencia). Su órgano de administración está compuesto por dos administradores solidarios personificados en [REDACTED] y [REDACTED], quienes, a su vez, resultan ser el director financiero, de Recursos Humanos y comercial y gerente, respectivamente. Al mismo tiempo tiene dos apoderados, [REDACTED] y [REDACTED] y otro cargo identificado como "otros" en la persona de [REDACTED].

3. NESEREM, S.L. (B83807693)

Sociedad limitada con domicilio en la Plaza del Humilladero, 2 de Villaviciosa de Odón (Madrid). Constituida con fecha 11/11/2009, tiene como actividad CNAE declarada "otras actividades" de consultoría de gestión empresarial. El actual administrador único de esta sociedad, desde el 29/05/2019, resulta ser [REDACTED]. No obstante, en la fecha de los hechos investigados (2015–2018), su órgano de administración estaba ocupado por [REDACTED] (05/03/2004–29/05/2019); ostentando tal calidad con carácter solidario conjuntamente con [REDACTED] (04/04/2007–18/06/2018) y con [REDACTED] (18/06/2018–29/05/2019). Este último, además, ocupó el cargo de apoderado desde el 29/05/2012 hasta el 29/05/2019<sup>8</sup>.

Abundando en los órganos sociales de esta empresa, cabe señalar que el señor [REDACTED] resulta ser, al mismo tiempo, Consejero Delegado, Consejero y Secretario de la sociedad BEST SCHULE, S.A., sociedad constituida el 29/09/2006 con actividad CNAE de alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia, con domicilio social en idéntica dirección que NESEREM, y presidida por [REDACTED] desde el 12/05/2017.

Según noticias de prensa de febrero de 2015, NESEREM habría sido adjudicataria de un contrato para el catering del comedor de la residencia por un presupuesto máximo anual de 168.151,72 € más IVA<sup>9</sup>.

**Segundo.- Apertura del expediente**

La presentación de la denuncia dio lugar a la apertura del expediente número 166/2018 - 2020/G01\_01/000073.

<sup>8</sup> Datos extraídos de la web [www.informa.es](http://www.informa.es). Visto el 25/06/2019.

<sup>9</sup> <https://www.lasprovincias.es/ribera-costera/201502/07/sueca-adjudica-catering-para-20150207010201-v.html>. Visto el 15/08/2019.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	4/40

### Tercero.- Verosimilitud de la denuncia

Del relato detallado de los hechos en el escrito que presenta el denunciante y tras el análisis de los mismos, se desprendió la posible existencia de determinadas irregularidades en materia de contratación pública en el seno del Organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep) dependiente del Ayuntamiento de Sueca; en concreto de y en síntesis, de determinadas irregularidades en la contratación en los servicios prestados por diversas empresas en la Residencia de gent mayor “Sant Josep”.

Se da además la circunstancia de que la funcionaria o funcionario con habilitación de carácter nacional encargada/o del ejercicio de las funciones de intervención municipal, en concreto la función de fiscalización del gasto incluida en el control interno, informan desfavorablemente, reparando la fase de realización del gasto que supone la aprobación de las facturas correspondientes a los servicios y suministros objeto de la denuncia.

En definitiva, del resultado del análisis anterior, **se observaron indicios razonables de veracidad** de los hechos y conductas denunciados, todo ello sobre la base de la documentación que obra en el expediente, teniendo presente que los hechos denunciados entraban dentro del ámbito competencial de la Agencia al tratarse el ente denunciado un ente dependiente de una entidad local de la Comunidad Valenciana (artículo 3 de la Ley 11/2016).

### Cuarto.- Informe previo fase análisis

En fecha 24/01/2019 se emitió informe previo de verosimilitud, en virtud del artículo 12 de la Ley 11/2016, en el que se concluyó proponiendo el inicio de actuaciones de investigación así como proceder al requerimiento de la documentación necesaria para la realización de dichas actuaciones.

### Quinto. Inicio de actuaciones de investigación y requerimiento de documentación

En fecha 20 de febrero de 2019, el director de la Agencia dictó resolución de inicio de las investigaciones del expediente de referencia, sobre la base del correspondiente informe previo de verosimilitud mencionado en el apartado anterior, y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

En una primera fase, de manera indiciaria, se infería la posibilidad de que el Ayuntamiento de Sueca estuviera reconociendo y abonando supuestamente hasta **71 facturas** (posteriormente ajustadas a 69 por los motivos que se señalarán a lo largo del presente documento) **aprobadas por parte de la alcaldesa de Sueca a favor de las empresas EULEN, S.A., CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A., EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. y NESEREM, S.L., cuyo importe podría alcanzar un total de 2.068.028,75 euros de forma presumiblemente injustificada (cantidad ajustada en el desarrollo de la investigación a 2.068.029,35 euros).**

En la citada resolución de inicio de investigaciones se requirió al Ayuntamiento de Sueca la aportación de la siguiente documentación:

1. Copia compulsada del contrato en vigor del servicio de “Limpieza de edificios municipales” o, si no existiere y estuviese formalizándose un nuevo contrato, se aportaría documentación verdadera del nuevo expediente de contratación.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	5/40



2. Copia compulsada del contrato en vigor del servicio de "Servicio de recursos humanos a la Residencia" o, si no existiere y estuviese formalizándose un nuevo contrato, se aportaría documentación adwerada del nuevo expediente de contratación.
3. Copia compulsada del contrato en vigor del servicio de "Catering Residencia y Centro de día de menores" o, si no existiere y estuviese formalizándose un nuevo contrato, se aportaría documentación adwerada del nuevo expediente de contratación.
4. Expedientes de enriquecimiento injusto tramitados para el reconocimiento y abono de las facturas emitidas por las mercantiles:
  - EULEN, S.A., de agosto de 2017 a enero de 2018, por la prestación del "Servicio de limpieza de edificios públicos".
  - CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A., de enero de 2016 a marzo de 2017, por la prestación del "Servicio de recursos humanos a la Residencia".
  - EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A., de abril de 2017 a marzo de 2018.
  - NESEREM, S.L., de diciembre de 2015 a agosto de 2018, por la prestación del "Servicio de catering Residencia y Centro de día de menores".
5. Justificantes adwerados del pago de las facturas abonadas a las siguientes mercantiles, por los siguientes conceptos y durante los siguientes periodos<sup>10</sup>:
  - EULEN, S.A., de agosto de 2017 a enero de 2018, por la prestación del "Servicio de limpieza de edificios públicos".
  - CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A., de enero de 2016 a marzo de 2017, por la prestación del "Servicio de recursos humanos a la Residencia".
  - EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A., de abril de 2017 a marzo de 2018.
  - NESEREM, S.L., de diciembre de 2015 a agosto de 2018, por la prestación del "Servicio de catering Residencia y Centro de día de menores".

De la documentación requerida al Ayuntamiento de Sueca, con fecha de entrada de la Agencia 22/03/2019, se recibieron los siguientes documentos:

**1. En formato papel:**

- Contrato de "Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la *Residencia de personas mayores San José de Sueca (Cont-5B/2018)*, de fecha 27 de diciembre de 2018 (entrada en vigor el 1 de enero de 2019), suscrito por [REDACTED], alcaldesa de Sueca, y [REDACTED], en representación de LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. .
- Pliego de prescripciones técnicas para la adjudicación de servicios del anterior contrato en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*.
- Contrato del *Servicio de limpieza de edificios y dependencias municipales*, de fecha 11 de enero de 2018, vigente desde 15 de enero de 2018, suscrito por [REDACTED] en representación de FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, SAU.

<sup>10</sup> Se ha de hacer la observación de que los periodos que aquí se acotan son los derivados de los datos facilitados por la persona denunciante, que sirvieron para requerir inicialmente la documentación al Ayuntamiento. Estos periodos, en el trascurso de la investigación, han sido ajustados como fruto del estudio pormenorizado de la documentación recibida.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	6/40

## 2. En formato digital:

Informes de intervención, resoluciones de la Alcaldía y acuerdos de Pleno de las facturas que se referencian a continuación:

### ➤ Sobre la empresa **NESEREM**

NE SEREM	INF-2016	RESOL-2016	INF-2017	RESOL-2017	INF-2018	RESOL-2018
gen	F/2	8	F/3	9	F/2	8
feb	F/7	19 (ERROR)	F/6	16	F/4	13
març	F/8	23	F/8	26	F/7	23
abril	F/8	23	F/10	32	F/7	23
maig	F/11	28	F/10	32	F/7	23
juny	F/14	43	F/12	44	F/8	31
jul	F/17	50	F/14	52		
agost	F/17	50	F/20	74		
set	F/19	55	F/15	60		
oct	F/21	62	F/20	74		
nov	F/24	69	F/20	74		
des	REC-1/17	'LE MARÇ 201	REC-01-18	PLE 01/03/18		

### ➤ Sobre la empresa **CASTILLO**

CASTILLO	INF-2016	RESOL-2016	INF-2017	RESOL-2017	INF-2018	RESOL-2018
gen	F/9	24	F/6	16	F/2	8
feb	F/9	24	F/6	16	F/4	13
març	F/9	24	F/8	25	F/7	23
abril	F/12	29	F/10	32	F/7	23
maig	F/12	29	F/10	32	F/7	23
juny	F/18	51	F/12	44	F/8	31
jul	F/18	51	F/14	52		
agost	REC-1/17	PLE MARÇ 17	F/15	60		
set	F/21	62	F/15	60		
oct	F/21	62	F/20	74		
nov	F/24	69	F/20	74		
des	REC-1/17	'LE MARÇ 201	REC-01-18	PLE 01/03/18		

### ➤ Sobre la empresa **EULEN**

EULEN	INF-2016	RESOL-2016	INF-2017	RESOL-2017	INF-2018	RESOL-2018
gen	F/24	JGL 30/05/16	F/13	JGL 27/03/17	F/7	394/18
feb	F/24	JGL 30/05/16	F/20	JGL 02/05/17		
març	F/65	JGL 27/12/16	F/27	JGL 05/06/17		
abril	F/65	JGL 27/12/16	F/31	JGL 19/06/17		
maig	F/65	JGL 27/12/16	F/39	JGL 17/07/17		
juny	F/68 doc	2349/16	F/66	JGL 04/12/17		
jul	F/68 doc	2349/16	F/69	2413/17		
agost	F/68 doc	2349/16	F/60	2281/17		
set	F/65	JGL 27/12/16	F/69	2413/17		
oct	F/42	1578/17	F/71	2464/17		
nov	F/42	1578/17	F/75	2544/17		
des	F/42	1578/17	REC-01-18	PLE 01/03/18		

Toda esta documentación aportada por el Ayuntamiento se ha plasmado en una tabla (Anexo 1 del informe final de investigación), en la que se integran los importes de las facturas que se han podido determinar, dado que algunos de los importes concernientes a estas empresas no pueden ser visualizados por encontrarse tapados, y además gran parte de las filas también se han ocultado. Esta cuestión será estudiada más adelante. Por lo tanto, los datos iniciales no coinciden exactamente con el resultado del análisis efectuado que, como veremos, se ha completado en la medida de lo posible con los datos de la persona denunciante. A este respecto el denunciante ha aportado:

- Naserem, F/2018/9, agosto 2018, 15.169,25 euros.
- Naserem, REC-01-18, diciembre 2017, 15.637,03 euros.
- Castillo (El Castillo atención...), F/2018/9, agosto 2018, 53.356,81 euros.
- Castillo (El Castillo atención...), REC-01-18, diciembre 2017, 49.215,37 euros.
- Eulen, REC-01-18, diciembre 2017, 35.783,79 euros.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Directora/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	7/40



Cabe indicar que los datos de la empresa EULEN, que aparentemente han sido facilitados por el Ayuntamiento, en su inmensa mayoría se han entregado totalmente tapados, sin ofrecer ni un solo dato. Las únicas facturas que se han podido analizar han sido las referentes a 7 meses, que además las suponemos compartidas con la limpieza de otras dependencias municipales.

#### **Sexto.- Suspensión del expediente.**

El 14 de octubre de 2019, mediante resolución del director de la Agencia, se interrumpieron las actividades de investigación, a tenor de lo preceptuado en el artículo 5.2 de la Ley 11/2016 de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

En fecha 21 de febrero de 2020, mediante resolución del director de la Agencia, se reanudaron las actividades de investigación del referido expediente.

#### **Séptimo. Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos**

Tal y como se recoge en el informe provisional de investigación de fecha 13/07/2020, las actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos, han sido los siguientes:

##### **A. Actividades de investigación efectuadas**

###### **PRIMERO. Metodología**

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

Por otra parte, también se ha tenido en consideración la información requerida y facilitada por el Ayuntamiento de Sueca, consistente en la expresamente indicada en el apartado anterior.

Este acervo documental ha sido objeto de análisis por parte de esta Agencia para determinar la veracidad de lo ocurrido, siendo el resultado de este análisis el que se expone en el presente documento. Además, se ha accedido a información de interés para la investigación obtenida en fuentes abiertas, dejándose oportuna identificación de la fuente de procedencia, en su caso.

###### **SEGUNDO. Actividades de investigación**

###### **I. Estudio y evaluación de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Sueca.**

En formato digital el Ayuntamiento aporta la documentación relacionada con la aprobación y abono de las facturas de las empresas NESEREM, CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA y EULEN. **Respecto a cada una de ellas se incorpora, por una parte, copia del informe de Intervención y las respectivas resoluciones de la Alcaldía que dan lugar a su abono.**

Esta documentación pone de manifiesto que para el compromiso de los servicios reflejados en cada una de estas facturas **no se habría seguido el preceptivo trámite**, detallándose expresamente en los informes de intervención correspondientes que no se habían cumplido los requisitos de las Bases de Ejecución del Presupuesto (certificado de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	8/40



crédito anterior a su ejecución), que no se disponía de contrato en vigor, que no se cumplía con la Ley de Contratos e, incluso, **en tres de estos informes, se señalaba expresamente que las facturas fiscalizadas habían sido informadas desfavorablemente por los técnicos**, hecho que no fue óbice para proceder a su abono. Por otro lado, las resoluciones de la **Alcaldía** relacionadas con estos informes de intervención, haciendo caso omiso de los mismos, aprobaban los gastos de las mismas y reconocían las respectivas obligaciones derivadas de estas facturas.

También se presentan a requerimiento de esta Agencia los reconocimientos extrajudiciales de crédito correspondientes a algunas de las facturas antedichas, relacionadas todas ellas con la **RESIDENCIA SANT JOSEP**, donde se pone de manifiesto la existencia de informes de intervención con reparos y la necesidad de emplear el mecanismo del enriquecimiento injusto para su liquidación. De esta manera, mediante estos acuerdos de Pleno se han levantado los reparos y se ha aprobado la correspondiente relación de facturas (REC.1/17 y REC.1/18) de manera tal que se ha dejado sin contenido la función fiscalizadora del Ayuntamiento de Sueca.

En concreto, mediante este procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito, procedimiento excepcional necesario para salvar situaciones irregulares viciadas de nulidad, durante el periodo investigado se ha procedido a la liquidación de 31 facturas a favor de NESEREM, 15 giradas por CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, 16 por EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA y 7 emitidas por EULEN. De esta manera, haciendo uso de un procedimiento de naturaleza excepcional se han venido abonando servicios prestados sin el preceptivo contrato durante 33 meses en los dos primeros casos y 7 en el caso de las facturas de EULEN, si bien, en este último caso, este último número podría ascender a un total de 25 tomando en consideración el número de facturas tapadas que no se han podido computar. Lo que es más, en las relaciones fiscalizadas en junio, julio y octubre de 2018 se aprobaron, incluso, con informes desfavorables de los técnicos responsables.

Esta invalidez de los actos administrativos no exime a la Administración de la obligación de abono de las prestaciones realizadas por un tercero a su favor, en virtud de un principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro, esto es, la teoría del enriquecimiento injusto, naciendo así una obligación ex lege. **Si bien, la compensación económica por las prestaciones realizadas no debe ser igual al precio del contrato**, así para un sector doctrinal (Martín Rebollo, entre otros), **la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo. El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre) afirma que no hay que pagar el beneficio industrial, entendiéndose que siendo nulo un contrato, la restitución solo alcanza al valor de la prestación realizada o "coste efectivo" soportado por quién la realizó.**<sup>11</sup>

Abundando en el contenido de estas facturas, cabe señalar que las emitidas por NESEREM indican como concepto "Catering residencia y centro de día de menores"; las correspondientes a CASTILLO, "Servicio de recursos humanos a la Residencia", mientras que las emitidas por EULEN se emiten bajo el concepto de "Servicio de limpieza edificios municipales". De esta manera, podemos señalar de forma sintética que los servicios prestados conjuntamente por estas empresas suponen parte del mantenimiento de la residencia en cuestión, a saber, limpieza, catering y recursos humanos. Luego veremos que además de estas tres empresas, inicialmente investigadas, existen otras mercantiles que también han efectuado servicios y suministros

11 Véase el reciente trabajo de la AVAF "La guía del enriquecimiento injusto en el Sector Público. ¿uso o abuso?"

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	9/40



a la Residencia que, al igual que las anteriores, han actuado sin la preceptiva cobertura legal, según los informes de Intervención. Esta información se ha puesto de manifiesto al analizar las relaciones de facturas facilitadas por el Ayuntamiento donde, a pesar de entregarla casi toda tapada o censurada, han quedado al descubierto algunas filas con datos suficientemente explícitos para determinar que además se han prestado, con indicación del nombre de las respectivas empresas, los siguientes servicios y suministros: prestación de **servicios** de informática, recogida residuos clínicos, lavandería, mantenimiento, actividades preventivas y **suministros** de material sanitario, droguería y material de limpieza.

Para mayor comprensión de estos datos se ha elaborado una tabla basada en los documentos recibidos del Ayuntamiento de Sueca en relación con las facturas emitidas por las empresas NESEREM, CASTILLO y EULEN. En esta tabla, incluida en el presente documento como Anexo 1 del informe final de investigación, se detallan pormenorizadamente cada uno de los informes de intervención, las resoluciones de la Alcaldía y los acuerdos de la Junta de Gobierno Local (JGL) y de Pleno con el reconocimiento extrajudicial de créditos, así como los importes de las mismas. Así, se ha podido comprobar que el importe total de las facturas liquidadas a favor de cada una de estas empresas en el periodo investigado mediante el procedimiento indicado asciende a los montantes siguientes:

Empresa	Importes en euros
NESEREM	481.212,64
CASTILLO	1.337.546,50
EULEN	249.270,21
Total	2.068.029,35

En relación con lo anterior cabe señalar que, si bien el importe de las facturas presentadas alcanza la cantidad reflejada, se observan determinados meses en los que, según los datos facilitados, no se habría producido facturación alguna. Así, los meses de todo el año 2016 y los 6 primeros del 2017 no existiría facturación de la sociedad EULEN, encargada de la limpieza de la RESIDENCIA SANT JOSEP.

Respecto a lo anterior, se tiene indicios de que las facturas presentadas por el Ayuntamiento, relativas a la limpieza de la Residencia por parte de EULEN, bajo el concepto de "...prestación del servicio de edificios municipales...", tal y como consta en la documentación aportada, que aunque casi totalmente tapada y sin membrete de la Residencia, podrían englobar la limpieza de todos los edificios del Ayuntamiento. Por lo tanto, se podría inferir que los gastos de limpieza de la Residencia han estado abonándose desde el Ayuntamiento de Sueca y no desde el organismo autónomo.

## II. Estudio del procedimiento de licitación denominado "Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores San José de Sueca".

En el contexto de la investigación realizada, cobra especial relevancia el contrato "Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de personas mayores San José de Sueca (Cont-5B/2018), de fecha 27 de diciembre de 2018. Este contrato que comprende la prestación de los servicios en las dependencias de la Residencia de personas mayores San José de Sueca, entró en vigor el 1 de enero de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	10/40

**2019**, siendo adjudicado a una nueva mercantil perteneciente al GRUPO CASTILLO, LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A.

Si bien este asunto será abordado más en profundidad seguidamente, adelantamos que el pliego de prescripciones técnicas para la adjudicación de este contrato recoge el servicio de la residencia de limpieza, catering y servicio de recursos humanos, que viene a coincidir con los 3 bloques de facturas de las empresas antedichas.

#### 1º “Anuncio de desistimiento”.

En la Plataforma de Contratación del Sector Público aparece un anuncio con este título publicado el 03/10/2018. En el mismo se indican los siguientes datos:

- Entidad adjudicadora: Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sueca.
- Contrato sujeto a contratación armonizada.
- Objeto del contrato: Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores San José de Sueca.
- Presupuesto base de licitación: 895.390,48 euros.
- Plazo de ejecución: 1 año.
- Procedimiento abierto.
- Tramitación urgente.
- Justificado con informe técnico de fecha: **05/07/2018**.
- Fecha del acuerdo de desistimiento: **19/09/2018**.

En el anuncio se motiva el desistimiento por la circunstancia de que el Ayuntamiento advirtió un **error en cuanto al órgano competente** para la aprobación del expediente, dado que la competencia para contratar corresponde al Organismo Autónomo Residencia San José y no al Ayuntamiento de Sueca, órgano que había aprobado la licitación original.

#### 2º Contrato definitivo.

Solventada la anterior incidencia, se procede a la tramitación del correspondiente expediente de contratación, esta vez con la Junta Rectora del Organismo Autónomo como entidad adjudicadora.

Consultada la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>12</sup> hemos obtenido los siguientes datos relevantes relacionados con este procedimiento de contratación que, como ya hemos anticipado, culminó con la adjudicación del servicio a la empresa LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A., entrando en vigor el **1 de enero de 2019**.

- Entidad adjudicadora: Junta Rectora del Organismo Autónomo Sant Hospital-Residència Sant Josep de Gent Major.
- Contrato sujeto a regulación armonizada.
- Objeto del contrato: Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores San José de Sueca.

12 [https://contrataciondelestado.es/wps/portal/tu/b/b1/hZBPC4JAEMQ\\_kbx1TWP5p\\_VqDRNy72IKMIC1IUI-ySp0CXI3m3gNzOPIUkVAXjXOUVhHiiSvzUN1zV3drs2FKpL\\_Srf0y2LmxY0BkaQC2zGxuhskgQWXPfVwXu2J9IR5Y4DkfRkknhdGDlvc8MHWfHwaJRsAKoBwISzMil\\_FeljhvzPLFdyvNYAHEU-utCtyAY\\_-c\\_kJyQuYQJmHbxvgSQjW59-z1essyGLVxpZp8KpgN8XMyNxiPnZuc81kT3Btdtsi4/](https://contrataciondelestado.es/wps/portal/tu/b/b1/hZBPC4JAEMQ_kbx1TWP5p_VqDRNy72IKMIC1IUI-ySp0CXI3m3gNzOPIUkVAXjXOUVhHiiSvzUN1zV3drs2FKpL_Srf0y2LmxY0BkaQC2zGxuhskgQWXPfVwXu2J9IR5Y4DkfRkknhdGDlvc8MHWfHwaJRsAKoBwISzMil_FeljhvzPLFdyvNYAHEU-utCtyAY_-c_kJyQuYQJmHbxvgSQjW59-z1essyGLVxpZp8KpgN8XMyNxiPnZuc81kT3Btdtsi4/) (fecha de la consulta 7 de agosto de 2019).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Directora/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	11/40



- Presupuesto base de licitación: 895.390,48 euros.
- Importe de adjudicación: 886.347,02 euros.
- Plazo de ejecución: 1 año.
- Procedimiento abierto.
- Tramitación urgente.
- Criterios de adjudicación:
  - Precio y mejoras valorables de forma automática. Ponderación 55.
  - Proyecto de gestión y proyecto de mantenimiento y ampliación. Ponderación 45.

En el apartado 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas se señala el objeto del mismo, indicando la contratación de diferentes **servicios residenciales** a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores "San José" de Sueca. Estos servicios residenciales son definidos como:

1. **Alojamiento:** incluirá la limpieza e higiene de las habitaciones y de todas las dependencias e instalaciones del centro.
2. **Restauración:** se ofrecerá una correcta nutrición a los residentes, en coordinación con el programa de atención farmacéutica en centros socio-sanitarios y dentro de las actividades de atención nutricional que se llevan a cabo desde el mismo (Programa de atención nutricional). Este apartado incluirá la confección y elaboración de los menús.
3. **Lavandería:** deberá realizarse el lavado y planchado periódico de lencería y ropa de uso personal de los residentes y el repaso de la misma, así como de la ropa de cama y resto de lencería del Centro.
4. **Atención sanitaria:** que comprende las curas básicas, la atención de enfermería, las actividades de rehabilitación de mantenimiento, prevención, movilización y tratamientos individuales – en función de las patologías y de la dependencia funcional de los residentes –, la asistencia farmacéutica, la prevención y promoción de la salud, la atención psicológica y actividades de terapia ocupacional.

**a) En relación con el procedimiento de urgencia.** El procedimiento de urgencia requiere de un informe motivado de la misma (art. 119 de la LCSP). Este documento, incluido en el expediente, está suscrito por [REDACTED], alcaldesa del Ayuntamiento de Sueca, que lo firma en calidad de **presidenta del organismo autónomo RESIDENCIA SANT JOSEP**. El único argumento de la motivación de urgencia, que traducimos al castellano es "**...para que su situación esté conforme a derecho**". Razón que invoca la alcaldesa antedicha y que lo único que está revelando expresamente es que, **hasta esa fecha, los servicios que se venían prestando en la residencia de personas mayores no estaban ajustados a derecho**. Lo que es más, si consideramos que las facturas investigadas retrotraen los hechos al mes de diciembre de 2015, esta situación no conforme a derecho se habría mantenido durante 37 meses<sup>13</sup> meses sin que por parte de los responsables del organismo autónomo se adoptaran las primeras medidas para su corrección hasta **05/07/2018** (fecha del informe técnico justificativo), **32 meses después de la primera irregularidad detectada**.

13 Los datos obtenidos por esta Agencia comprenden el periodo que abarca desde diciembre de 2015 a julio de 2018. No obstante, la regularización de los hechos investigados no se produjo hasta enero de 2019, por lo que se puede inferir la existencia de cinco meses, de los que la Agencia no tiene datos en los que se pudieron haber repetido las conductas descritas en el presente documento. De esta manera, a lo largo del presente documento se es imarán 37 los meses que se han materializado las conductas descritas si bien los periodos de facturación analizados se limitan a 32 meses.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	12/40



También llama la atención que esa urgencia se declarara después de 32 meses de servicio continuado sin contrato, y no antes, conduciendo a un procedimiento que reduce los plazos a la mitad, lo que pudo haber supuesto una limitación en exceso la concurrencia de licitadores. De hecho la **única empresa** que presentó oferta fue LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. que quedó adjudicataria del contrato y, como ya hemos apuntado, es del mismo grupo que las dos que facturaban al Ayuntamiento con carácter previo sin cobertura contractual. Es parecer de esta Agencia que tal urgencia se provocó por la falta de planificación y diligencia debida para preparar y licitar un contrato, transcurriendo 32 meses desde el momento de comenzar el abono de los servicios prestados con absoluta ausencia del oportuno contrato y, por ende, totalmente carente del respaldo legal necesario.

**b) En lo referente al precio del contrato.** El pliego de condiciones del contrato establece su precio por unitario fijando 57,53 € plaza/día, que con el 4% de IVA hace un total de 59,83 € plaza/día. Si consideramos los 41 usuarios que se señalan en el "Informe de los Servicios Técnicos Municipales", de fecha 20 de septiembre de 2018, que obra en el expediente de contratación, tendremos un gasto diario de 2.453,03 €. Y puesto que la residencia funciona los 365 días del año, se obtiene un importe anual total de 895.355,95 €. La cantidad fijada como **base de licitación** es sensiblemente parecida a esta última: **895.390,48 €**. Esta cantidad fue rebajada por el licitador ofreciendo la prestación del servicio por **886.347,02 euros**.

**c) Respecto al servicio de limpieza.** Por otro lado, en formato papel el Ayuntamiento de Sueca aporta un contrato denominado Contrato del Servicio de limpieza de edificios y dependencias municipales, que entró en vigor el **15 de enero de 2018**, y el cual fue adjudicado a la mercantil FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A.U. Es de reseñar que las facturas de la empresa EULEN presentadas a requerimiento de esta Agencia en concepto de limpieza de la Residencia finalizan el 14 de enero de 2018, por lo que hasta esa fecha se habría estado prestando los servicios de limpieza en la residencia sin el preceptivo contrato. Teniendo en cuenta la aportación de este contrato por parte del consistorio local en el marco de esta investigación, es de suponer que a partir de 15 de enero de 2018 la limpieza de la RESIDENCIA SANT JOSEP la podría haber efectuado FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, SAU., hasta que en 1 de enero de 2019 se procedió a la adjudicación del contrato integral de todos los servicios a la empresa LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A.

### III. Otras irregularidades detectadas en los procedimientos de facturación de la RESIDENCIA SANT JOSEP.

**a) En relación a los informes de la intervención municipal.** Todos los informes previos emitidos por la Intervención en relación a las facturas investigadas tienen un sentido negativo o **no favorable**<sup>14</sup>. En unos casos se aduce que no se cumplen los requisitos de las bases del presupuesto y en otros se dice claramente que no disponen de contrato en vigor. De especial interés resultan aquellos suscritos por el interventor [REDACTED], los cuales, a juicio de esta Agencia, resultan ser los más documentados, muestran una mayor fundamentación haciendo un reparo más explícito al expresar que no cumplen con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, añadiendo, en los tres casos en los que cayó en el ámbito de su competencia<sup>15</sup>, que los informes técnicos eran desfavorables y que el gasto no cumplía con la legislación vigente. Lo que es más, estos tres informes de intervención, los últimos a los que se ha tenido acceso, pudieron ser los que dieran lugar al inicio de los procesos de licitación del contrato celebrado con fecha 28 de diciembre de

14 Ver nota al pie 2.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	13/40

2018. Por parte de esta Agencia se desconoce el sentido de los informes técnicos emitidos con anterioridad, toda vez que no son mencionados en los informes de intervención previos a los emitidos por el señor [REDACTED], ni en sentido positivo ni en contrario.

Así, sintetizando, los tipos de reparos presentados por los interventores a estas facturas, sucintamente, se pueden concretar en tres fundamentaciones diferentes. Por un lado, la fórmula general utilizada es que no se habrían cumplido los requisitos de las bases de ejecución del presupuesto; la otra es que no se disponía de contrato en vigor y la tercera causa esgrimida hacía referencia a la inexistencia de contrato, haciendo expresa mención a la Ley 9/2017 y añadiendo que los informes de los técnicos resultaban ser desfavorables. En definitiva, la causa nuclear de estos reparos es la de inexistencia de contrato respecto de todas las relaciones de facturas aprobadas, situación que se mantuvo durante 32 meses y, atendiendo a la sucesión de hechos, probablemente se hubiera mantenido los siguientes 5 meses restantes de los que esta Agencia carece de datos, toda vez que tal situación no se regularizaría hasta enero de 2019.

Ahondando en este asunto, los informes de intervención que sirven de base para la aprobación de los reconocimientos extrajudiciales correspondientes y evitar, así, el enriquecimiento injusto de la Administración, inciden sobre las irregularidades relacionadas con los pagos al afirmar que se trata de servicios "repetitivos", fraccionamiento de contrato con contratos menores y añadiendo, además, que no se habría seguido el trámite de gasto previsto en la Ley. Sin embargo, aún con todo ello, la sucesión de hechos acaecidos pone de manifiesto que las autoridades municipales de Sueca acordaron la aprobación de todos estos gastos durante más de dos años y medio, pudiendo ser que tal actuación superase los tres años, describiéndose expresamente, en el texto del acuerdo correspondiente, que las relaciones aprobadas consistían en "obras, servicios y suministros" de la RESIDENCIA SANT JOSEP.

En este contexto, debemos señalar que los informes de intervención, las resoluciones de la Alcaldía y los acuerdos del Pleno presentados a requerimiento de esta Agencia permiten únicamente la visualización de los datos referentes a la facturación del GRUPO CASTILLO, NESEREM y EULEN. Sin embargo, estos documentos, que reparan, aprueban y/o reconocen gastos presentan otras facturas que han sido ocultadas por medio del empleo de cuadros en negro que impiden la identificación de los gastos reparados, aprobados y/o reconocidos.

Por consiguiente, no se trata solo del servicio prestado mediante la facturación investigada por las empresas de referencia (CASTILLO, NESEREM, EULEN), sino que los datos obtenidos permiten inferir que existe un volumen de facturación que supera las premisas iniciales de este caso. No obstante, aun con la limitación al acceso a la información, se dispone de datos que permiten afirmar indubitablemente que estas aprobaciones adolecerían de las mismas irregularidades observadas respecto a la facturación de GRUPO CASTILLO y EULEN (reparos de la intervención), desconociéndose su alcance, pudiéndose afirmar que tales gastos estarían relacionados con "obras y suministros" y, quizás, con otros "servicios" prestados por empresas diferentes configurando actuaciones que, del mismo modo que las investigadas, también estarían fuera del amparo del marco contractual que exige la legislación.

El hecho de facilitar información con datos censurados deliberadamente podría inducir a pensar que esa información pudiera ser significativa y de relevancia para conocer los procedimientos empleados por la RESIDENCIA SANT JOSEP a la hora de ejecutar su presupuesto, así como el alcance de los mismos. Como ya se ha indicado, en todos los informes se han censurado los datos ajenos a las 3 empresas investigadas inicialmente (CASTILLO, NESEREM, EULEN) dejando a la vista únicamente los correspondientes a estas últimas.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	14/40



Así, sin considerar los datos facilitados de la empresa EULEN que, salvo 7 facturas, el resto están censurados, por parte de esta Agencia se ha procedido a calcular el número de facturas ocultas de las otras dos empresas alcanzando la cantidad a 287 filas, que supuestamente corresponderían con otros servicios, suministros y obras que se han ejecutado en la Residencia y que no se tienen identificados. No obstante, algunos de estos datos ocultos han podido ser averiguados a partir de otros documentos anexos o en alguna resolución que no han sido objeto de igual censura, exponiéndose los datos correspondientes a los mismos a continuación.

Abundando en el anterior asunto, resulta de relieve señalar que, acompañando a la relación de facturas identificada con el código F/2016/12, se aporta la propuesta de la concejala de Acción Social que no ha sido censurada. En esta relación aparecen los conceptos e importes que están censurados en el informe de Intervención, quedando a la vista el nombre de las siguientes empresas que habrían prestado servicios o facilitado suministros a la RESIDENCIA SANT JOSEP resultando las mismas las siguientes: EIFFAGE ENERGÍA SLU, [REDACTED], APHELION SOLUCIONES INFORMÁTICAS SL, TOT ANIMACIÓ SL Y UMIVALE PREVENCIÓN. Las actividades CNAE declaradas por algunas de estas empresas resultan tan dispares como instalaciones eléctricas, en el caso de EIFFAGE, actividades de programación informática, en lo que respecta a APHELION, o educación cultural, actividad declarada por TOT.

También en la relación de facturas F/2018/9 que contiene la resolución 38/2018 se revelan datos de empresas que prestan servicios o realizan suministros a la Residencia de forma periódica complementando el servicio de El CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y NESEREM. De nuevo aparecen EIFFAGE ENERGÍA SLU, APHELION SOLUCIONES INFORMÁTICAS SL, TOT ANIMACIÓ SL Y UMIVALE PREVENCIÓN, y además se añaden a la lista: [REDACTED] (suministro de material de oficina), [REDACTED] (reparación maquinaria gimnasio), SRCL CONSENUR S.L.U. (servicio recogida residuos clínicos), PEIRÓ VIDAGANY C.B., SUMINISTROS HOTELEROS (suministro material de hostelería), DETERGENTES Y DESINFECTANTES S.A. (suministro material droguería), [REDACTED] (reparación puerta automática principal), según la descripción del concepto que aparece en la citada relación.

Además de los datos revelados anteriormente, tenemos otra relación que confirma la existencia de más servicios y suministros que superan los que indiciariamente nos ofrecían las 3 empresas investigadas. Se trata del informe de Intervención del REC 01/18, que deja al descubierto los siguientes datos de facturación. Se repiten facturas de APHELION SOLUCIONES INFORMÁTICAS SL, EIFFAGE ENERGÍA SLU, SRCL CONSENUR S.L.U., DETERGENTES Y DESINFECTANTES S.A. y UMIVALE PREVENCIÓN, y se incluyen otras como: [REDACTED] (suministro material sanitario), [REDACTED], ERNESTO (suministro material droguería), EL CORTE INGLÉS S.A. (suministro servilletas).

Muchas de estas facturas de servicios indican el mes de referencia en el que han tenido lugar las prestaciones correspondientes, lo que induce a pensar que, por su naturaleza y periodicidad, estamos ante la prestación de servicios y suministros continuados en el tiempo, que al igual que las 3 empresas investigadas no tendrían su correspondiente cobertura contractual.

De todo lo anteriormente expuesto se infiere indiciariamente la posible existencia de otras necesidades de la RESIDENCIA SANT JOSEP que, no ajustándose a la normativa vigente en materia de contratación pública del mismo modo al señalado por las empresas investigadas, han venido siendo cubiertas de forma sistemática por otras mercantiles y abonadas por un procedimiento que, lejos de ser excepcional, parece configurarse como

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	15/40



modo habitual de ejecutar el presupuesto público por parte de la RESIDENCIA SANT JOSEP, sin que parezca haberse tomado medidas para su ajuste a ley.

**b) Sobre la firma de los informes de Intervención. Los interventores que han firmado los informes de Intervención durante el periodo investigado son [REDACTED], quien suscribe el informe de una sola relación de facturas, [REDACTED] (interventora accidental), que suscribe la mayor parte de los informes (22 relaciones de facturas) y, por último, [REDACTED], quien firma los informes de 3 relaciones de facturas<sup>16</sup>.**

**c) Respecto a las Resoluciones o acuerdos de aprobación.** Todas las resoluciones examinadas para la elaboración del presente documento han sido firmadas por la presidenta de RESIDENCIA SANT JOSEP y Alcaldesa del Ayuntamiento de Sueca [REDACTED]. El concepto de las relaciones de facturas es el de "servicios y suministros" prestados en la Residencia.

En cada resolución, de manera genérica, "se resuelve la discrepancia" del informe de Intervención y se aprueba la relación de facturas. No obstante, se ha detectado que algunas relaciones de facturas de estas resoluciones han visto incrementado su número respecto de aquel que presenta el informe de Intervención correspondiente. En concreto, las resoluciones de Alcaldía que presentan esta incoherencia resultan ser las siguientes:

Código	Resolución	Número de facturas que se añaden (supuestamente sin control y fiscalización)	Observaciones
F/2016/2		7	Se dice que el informe de Intervención es favorable, cuando no es así.
F/2016/11		3	Se dice que el informe de Intervención es favorable, cuando no es así. También se añade la aprobación de una relación de gastos.
F/2016/14		7	También se añade la aprobación de una relación de gastos.
F/2016/17		6	También se añade la aprobación de un gasto.
F/2016/19		9	
<b>Total</b>		<b>32</b>	

La relación numérica completa de las facturas fiscalizadas y las contenidas en las resoluciones de Alcaldía resolviendo la discrepancia, con la indicación nominal del interventor emisor y otros datos de interés se incorpora al informe final de investigación como Anexo 2.

El hecho de la no correspondencia entre el número de facturas reparadas y las relacionadas en la resolución de la discrepancia, especialmente considerando que en todas las resoluciones de la Alcaldía analizadas se hace referencia a un solo informe de intervención, induce a pensar que en la actuación en materia de contratación de la RESIDENCIA SANT JOSEP se pudieran estar produciendo pagos sin, ni siquiera, cumplir el procedimiento de fiscalización interna preceptivo.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	16/40

## B Resultados de la investigación

**Primero.** El organismo autónomo RESIDENCIA SANT JOSEP es una entidad de derecho público con calidad de organización instrumental dependiente del Ayuntamiento de Sueca. En este sentido, su actuación en materia de contratación debe ajustarse a lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público, siendo el titular del máximo órgano de dirección del mismo el órgano de contratación. En el caso que nos ocupa, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de sus estatutos, en la fecha de los hechos investigados ostentaba la presidencia de este organismo la Alcaldesa del Ayuntamiento de Sueca, [REDACTED], a quien correspondía la responsabilidad de la gestión del servicio y la ordenación de gastos y pagos, entre otros asuntos.

**Segundo.** De los datos obrantes en el expediente y expuestos en el presente documento, se desprende que ha existido un periodo de tiempo, que abarca 2016, 2017 y 2018, en los que los servicios que se han prestado en la RESIDENCIA SANT JOSEP por las empresas NESEREM y GRUPO EL CASTILLO se han realizado sin el correspondiente marco contractual y sin justificación técnica o jurídica aparente. De hecho, **no es hasta más de 37 meses de prestación irregular del servicio, concretamente con fecha 1 de enero de 2019, que la mercantil LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. se hace cargo de la prestación de estos servicios al amparo de un contrato válidamente celebrado.**

**Tercero.** Por otro lado, de la documentación disponible se infiere que, hasta el **15 de enero de 2018**, fecha en la que tuvo efectos el nuevo contrato de **limpieza**, podría haber estado prestándose los servicios de limpieza sin la preceptiva cobertura contractual por parte de la empresa EULEN. A partir de esta fecha y hasta el 1 de enero de 2019 (fecha en la que comienza el contrato integral de todos los servicios de la residencia) sería de suponer que la limpieza de la RESIDENCIA SANT JOSEP la habría realizado FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, SAU, nueva adjudicataria del servicio de limpieza de varios de los edificios públicos de Sueca.

**Cuarto.** Se ha podido delimitar que la facturación de las empresas investigadas que ha sido abonadas careciendo del correspondiente contrato resultan ser las siguientes:

- **NESEREM, SL.** Por parte de esta empresa se ha facturado un total de **481.212,64 euros**, que suman **31 facturas** que comprenden diciembre de 2015, todo el año 2016 (menos febrero, del que se desconoce el importe), todo el año 2017 y siete meses de 2018 (no se ha tenido acceso a la factura correspondiente a julio). Estas facturas se emiten en concepto de **“Catering residencia y centro de día de menores”**.
- **CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO S.A.** (de enero de 2016 a marzo de 2017) y **EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA S.A.** (de abril de 2017 a agosto de 2018). Se dispone de datos de **31 facturas** del año 2016, del 2017 y de siete meses de 2018 (se desconoce el importe de la factura de julio), que ascienden a un total de **1.337.546,50 euros**, en concepto de **“Servicio de recursos humanos a la Residencia”**.
- **EULEN, S.A.** Se aportan datos de **7 facturas** que arrojan un total de **249.270,21 euros** en concepto de **“Servicio de limpieza edificios municipales”** de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017 y 14 días de enero de 2018 (de enero a junio de 2017 no se disponen de los importes de la facturación).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	17/40



**Quinto.** Los datos anteriores arrojan un total de **69 facturas** emitidas por las 3 empresas anteriores. **Todas estas facturas han sido reparadas por informe de la Intervención Municipal con la ADVERTENCIA DE ILEGALIDAD durante el plazo de 32 meses, si bien este plazo se pudiera haber ampliado a 37 meses.** El importe global de las facturas computadas asciende a la cantidad de **2.068.029,35 euros**. Y lo que resulta de relevancia, en ese mismo periodo investigando, además de la facturación de las 3 empresas inicialmente investigadas, se ha podido constatar la facturación de al menos **10 empresas distintas<sup>15</sup>** que han estado realizando de manera sistemática la prestación de servicios y suministros a la Residencia con las mismas anomalías que las reflejadas en el presente documento. Así, se puede inferir que **la cantidad total abonada de forma irregular por la RESIDENCIA SANT JOSEP a terceros podría verse incrementada de manera considerable** al sumar las cantidades totales de esas empresas que también han facturado trabajos sin el debido contrato para la residencia.

**Sexto.** El procedimiento seguido, en términos generales, para la liquidación de las anteriores facturas ha sido:

1º Redacción de **informe** de Intervención en sentido **desfavorable**, con la advertencia de que **no se dispone del correspondiente contrato en vigor para su reconocimiento**. La mayor parte de estos informes presentan objeción al amparo del art. 216,2, letras c) y d) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, indicando que corresponde la resolución al alcalde de acuerdo con el artículo 217.1 del TRLRHL17.

2º **Resolución** de la **Alcaldía** o de la **Junta de Gobierno Local** resolviendo la discrepancia de Intervención y aprobando la relación de facturas.

3º Reconocimiento extrajudicial de créditos para evitar el **enriquecimiento injusto** mediante acuerdo de **Pleno** en algunos casos.

**Séptimo.** Reviste especial importancia la relación de algunas de las empresas que han venido facturando durante años al Ayuntamiento de Sueca con la empresa adjudicataria del servicio a realizar en las dependencias de la Residencia de personas mayores San José de Sueca contratado con fecha 28 de diciembre de 2018, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2019. Esta mercantil es "LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A.", cuyos administradores solidarios y anteriores presidentes son [REDACTED] ocupa los cargos de Director Financiero, Director Comercial y Director de Recursos Humanos<sup>16</sup>.

Al mismo tiempo, [REDACTED] ejerce el cargo de apoderado de la empresa NESEREM desde 25 de junio de 2018, habiendo ostentado el cargo de apoderado desde el 29/05/2012 hasta el 29/05/2019<sup>17</sup>. Como ya se ha visto, esta empresa es una de las tres que ha estado facturando al Ayuntamiento sin contrato y, además, tiene otras vinculaciones con [REDACTED] a través de su administrador, con quien comparte órganos sociales en otra mercantil: BEST SCHULE, S.A.

15 Véase la página 16-17 donde se detalla la naturaleza de los suministros y servicios y el nombre de las distintas empresas.

16 Consulta realizada en INFORMA D&B S.A.U. (S.M.E.) líderes en Información Financiera, Comercial, Sectorial y de Marketing - [www.informa.es](http://www.informa.es) (fecha de la consulta de la web: 25/06/2019).

17 Consulta realizada en INFORMA D&B S.A.U. (S.M.E.) líderes en Información Financiera, Comercial, Sectorial y de Marketing - [www.informa.es](http://www.informa.es) (fecha de la consulta de la web: 25/06/2019). Véase también en abierto <https://www.infoempresa.com/es-es/es/directivo> [REDACTED] (fecha de consulta en la web: 06/08/2019).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	18/40



Por otra parte, EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A.<sup>18</sup> tiene como administradores solidarios a [REDACTED] y a [REDACTED] y con el cargo de director general a [REDACTED]. De este grupo de empresas formaban parte CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO, S.A. y su empresa matriz, EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A., las cuales prestaron sus servicios mediante facturación directa al Ayuntamiento de Sueca.

En definitiva, los hermanos [REDACTED] han tenido relaciones comerciales con el Ayuntamiento de Sueca, al menos, desde el año 2016. Esta relación se mantiene durante 2019 al ser el contratista del contrato suscrito el 01/01/2019 a través de su empresa, adjudicataria del servicio denominado "Servicios residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de personas mayores San José de Sueca". Hasta este momento prestó sus servicios al Ayuntamiento de Sueca sin que los mismos hubieran sido válidamente contratados, existiendo dudas de si lo facturando por estos servicios correspondería a precios de mercado o, por el contrario, hubieran sido superiores a los obtenidos tras la oportuna licitación y consiguiente contrato, hecho que supuestamente habría generado importante plusvalías a favor del empresario y en detrimento de las arcas municipales.

**Octavo.** De la documentación a la que se ha tenido acceso se desprende que en los procedimientos de contratación de la RESIDENCIA SANT JOSEP se habría procedido a la liquidación de **más de 300 facturas mediante un procedimiento irregular que debiera resultar extraordinario**, sin dar cumplimiento a los preceptos legales en materia de contratación pública. De esta manera, se habría establecido un método de contratación alternativo en la RESIDENCIA SANT JOSEP que, carente de proceso de licitación alguno, parece haberse erigido como la norma de funcionamiento habitual del organismo autónomo.

En este sentido, se han detectado **287 líneas censuradas** en los informes de intervención, que es de suponer que se corresponden con **287 facturas**, que fueron objeto del mismo trámite de aprobación mediante el procedimiento descrito para las facturas investigadas. Lo que es más, de la comparativa entre la relación numérica presente en los informes de intervención y aquella de las resoluciones de la Alcaldía se han detectado **más de 32 facturas** que podrían haberse **sustraído de la función interventora preceptiva.**"

#### Octavo. Informe provisional de investigación

En fecha 13 de julio de 2020, se emitió informe provisional de investigación, que fue debidamente notificado y en el que se concluye que, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación obrante en el expediente, se han detectado las **irregularidades administrativas** puestas de manifiesto a lo largo del mencionado informe y que se resumen a continuación:

1. La Alcaldesa de Sueca, [REDACTED] y a su vez presidenta del Organismo Autónomo, durante el periodo en el que tuvieron lugar los hechos investigados, **encomendó** a lo largo de 3 años (2016, 2017 y 2018), **prestaciones sin cobertura contractual** que concluyeron con la **aprobación de las facturas** expuestas en el presente documento y abonar los importes a varias empresas que habían prestado sus servicios en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*.

<sup>18</sup> Consulta realizada en INFORMA D&B S.A.U. (S.M.E.) líderes en Información Financiera, Comercial, Sectorial y de Marketing - [www.informa.es](http://www.informa.es) (fecha de la consulta de la web: 25/06/2019). Véase también en abierto <http://www.infocif.es/ficha-empresa/el-castillo-atencion-a-la-dependencia-sa> (fecha de consulta en la web: 07/08/2019).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	19/40

2. Ateniéndose a los principios básicos que regulan la contratación pública, **dicha actuación supuestamente ilegal podría haber ocasionado un resultado contrario al interés público.** El hecho de mantener largo tiempo a varias empresas emitiendo facturas sin la cobertura contractual atenta contra el mercado de la libre competencia que siempre deriva en el perjuicio a las demás empresas del ramo, y la sombra de duda que se genera al no tener la certeza de que se está prestando el servicio con arreglo a la mejor relación calidad precio, criterio fundamental en la contratación pública. Lo que es más, los propios servicios técnicos del Ayuntamiento de Sueca tenían las capacidades necesarias para estimar de forma correcta el valor del servicio, tal y como se pone de manifiesto en el informe emitido con fecha 20 de septiembre de 2018. Debemos señalar que la mayor parte de este montante fue realizado por empresas vinculadas a los [REDACTED] quienes, a la postre, resultaron adjudicatarios del contrato finalmente licitado. Abundando en este asunto, cabe indicar que el mantenimiento irregular de esta situación determinó la declaración de urgencia para la licitación posterior, situación de urgencia provocada que dio lugar a una reducción sensible de los plazos de licitación, lo que pudo generar una limitación en la concurrencia al disponerse de plazos reducidos para el estudio y presentación de licitaciones por parte de terceras empresas interesadas generando, al mismo tiempo, una posición predominante al grupo empresarial (GRUPO EL CASTILLO) que ya venía prestando los servicios, toda vez que el mismo ya disponía de todos los datos necesarios para la valoración de la situación y presentación de la propuesta derivada de su conocimiento interno.
3. Se constata la existencia de **69 facturas** (aquellas de las que nos constan datos de su importe) de 3 empresas distintas, dos de ellas del mismo grupo empresarial. Estas empresas, a lo largo de 37 meses, han visto abonados sus servicios por medio de un procedimiento cuya característica fundamental es la excepcionalidad y que, en el Ayuntamiento de Sueca parece haberse convertido en una norma de contratación. Lo que es más, estas facturas han contado con la resolución de la discrepancia por la alcaldesa, quien ha sido expresamente **advertida reiteradamente hasta en 26 ocasiones diferentes de la ilegalidad de las facturas presentadas mediante los correspondientes informes de la Intervención Municipal.**
4. En la documentación existente también se ha detectado la posible existencia de **287 facturas** que habrían sido liquidadas siguiendo los mismos cauces activados para el abono de las emitidas por las empresas investigadas. En este caso, al haberse censurado parcialmente el contenido de la documentación remitida a esta Agencia, no se ha podido determinar con exactitud su alcance, si bien, considerando que las **facturas investigadas** suponen apenas el 19% de las reparadas, se podría inferir que el montante del presupuesto ejecutado mediante este método irregular podría alcanzar un importante porcentaje del presupuesto ejecutado por la RESIDENCIA SANT JOSEP. Lo que es más, hay indicios que apuntan que algunas de estas facturas ni siquiera habrían sido objeto del trámite de fiscalización al que las propias resoluciones hacen referencia.
5. En definitiva, de la investigación practicada se observan **indicios de que han tenido lugar conductas o hechos que podrían presentar caracteres de irregularidades administrativas graves**, desde finales de 2015 hasta, presumiblemente, enero de 2019, periodo en el que tuvo lugar la prestación de unos servicios sin el correspondiente marco contractual al que está sometido el sector público y con las consecuencias que han sido anteriormente expuestas. **Dichas irregularidades administrativas graves implican vicios de nulidad por haberse prescindido absolutamente del procedimiento contractual necesario.** Los actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho en el ámbito material del enriquecimiento injusto no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el ayuntamiento de Sueca a articular un procedimiento "ad hoc" de convalidación de la inexistencia de crédito para pagar las facturas sin soporte legal o

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	20/40

contractual mediante un mero acuerdo de “reconocimiento extrajudicial de créditos” que supone convalidar y ha permitido realizar el pago de **2.068.029,35 euros**.

**Por lo que procede instar la revisión de oficio de los actos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho**, regulada en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se corresponderían con los actos administrativos dictados aprobatorios de las facturas detalladas en el presente documento, con el siguiente resumen:

- **NESEREM, SL.** Por parte de esta empresa se ha facturado un total de **481.212,64 euros**, que suman **31 facturas** que comprenden diciembre de 2015, todo el año 2016 (menos febrero, del que se desconoce el importe), todo el año 2017 y siete meses de 2018 (no se ha tenido acceso a la factura correspondiente a julio). Estas facturas se emiten en concepto de **“Catering residencia y centro de día de menores”**.
- **CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO S.A.** (de enero de 2016 a marzo de 2017) y **EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA S.A.** (de abril de 2017 a agosto de 2018). Se dispone de datos de **31 facturas** del año 2016, del 2017 y de siete meses de 2018 (se desconoce el importe de la factura de julio), que ascienden a un total de **1.337.546,50 euros**, en concepto de **“Servicio de recursos humanos a la Residencia”**.
- **EULEN, S.A.** Se aportan datos de **7 facturas** que arrojan un total de **249.270,21 euros** en concepto de **“Servicio de limpieza edificios municipales”** de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017 y 14 días de enero de 2018 (de enero a junio de 2017 no se disponen de los importes de la facturación).

Debiendo determinarse dentro del procedimiento de revisión de oficio, **si la compensación económica por las prestaciones realizadas no debe ser igual al precio del contrato, la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo. El Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre) afirma que no hay que pagar el beneficio industrial, entendiéndose que siendo nulo un contrato, la restitución solo alcanza al valor de la prestación realizada o “coste efectivo” soportado por quién la realizado.**

La actuación parece que se ha visto reconducida parcialmente mediante la formalización del correspondiente contrato a partir de **1 de enero de 2019**, cuando la mercantil LA MORENICA, ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, S.A. se hace cargo de la prestación de los servicios de la Residencia de personas mayores San José de Sueca mediante un contrato tramitado con carácter de urgencia que en su totalidad en 2 meses, desde que la alcaldesa justifica la urgencia (20/09/2018) hasta el acuerdo de adjudicación (20/11/2018), lo que pone en duda las razones por las que la Corporación Local consideró procedente dejar transcurrir 37 meses antes de proceder a su regularización. En cualquier caso, de los datos obtenidos se infiere la posibilidad de que este método irregular siga siendo empleado, toda vez que no se tiene conocimiento de la regularización de los restantes pagos periódicos que, del mismo modo que los investigados, han venido siendo reparados por el órgano de intervención del Ayuntamiento de Sueca durante estos años, desconociéndose por parte de esta Agencia, al alcance que pudiera tener tal incumplimiento, dada la censura al que los mismos fueron sometidos en origen.

En consecuencia, teniendo en consideración la potestad de esta Agencia para recomendar las acciones que considere oportunas en aras a evitar las disfunciones o prácticas administrativas no

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	21/40



ajustadas a derecho, se recogieron en el mencionado informe, las siguientes recomendaciones (con carácter adicional al requerimiento de tramitación del expediente de revisión de oficio mencionado anteriormente):

1. Que se proceda a la implementación de un **plan integral** con el objetivo final de otorgar **cobertura contractual a todos servicios, suministros y obras** que se requieren en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*. Para ello, se tendrá en consideración el contrato que entró en vigor el **1 de enero de 2019** que sustenta parcialmente los servicios de la Residencia y cualquier otro que tuviera vigencia.

Por todo lo expresado, a tenor de lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Funcionamiento y Régimen de la Agencia, en desarrollo de la Ley 11/2016, se presentará ante esta Agencia el correspondiente **Plan de Implementación** con el referido objetivo de dar cobertura contractual a sus servicios, obras y suministros. Este plan detallará las **acciones, los plazos y las personas** responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que impiden adoptar las medidas propuestas. Se propondrá un plazo de 3 meses, a partir de la recepción de la resolución que ponga final a la investigación, para que el Ayuntamiento de Sueca informe al director de la Agencia sobre la recomendación formulada y el correspondiente Plan de Implementación.

2. **Instar a la revisión de oficio de los actos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho**, regulada en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se corresponderían con los actos administrativos dictados aprobatorios de las facturas detalladas anteriormente.

Por último, se informó que en caso de que el Ayuntamiento de Sueca no aplicara las conclusiones y recomendaciones propuestas en la subsiguiente resolución que ponga fin a la investigación, ni justifique su no aplicación, la Agencia deberá hacerlo constar en la Memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia deberá comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente. Todo ello en cumplimiento del referido artículo 40 del Reglamento de la Ley 11/2016."

#### Noveno. Trámite de audiencia

El informe provisional de investigación fue notificado a la entidad denunciada el 21/07/2020, disponiendo dicha entidad desde ese momento de 10 días hábiles para efectuar las alegaciones u observaciones que estimara conveniente.

En fecha 12/08/2020 se han presentado alegaciones por parte de la entidad denunciada mediante escrito con registro de entrada 2020000565.

Se procede a recoger el contenido de las alegaciones de forma literal extractada, así como el análisis y resultado estimatorio o desestimatorio de las mismas por parte de la Agencia (el análisis y resultado se recoge enmarcado y en letra normal no cursiva):

***"PRIMERA. Respecto de la recomendación primera, referente a la implementación de un plan integral de cobertura contractual de servicios, suministros y obras que se requirieran para el Organismo Autónomo Sant Hospital de Caridad-Residència Sant Josep de Gent Major, planteada por la Agencia Valenciana Antifraude.***

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	22/40



*En la primera de ellas se solicita la implantación de un Plan Integral con el objetivo de otorgar cobertura contractual a todos los servicios, suministros y obras de la Residència Sant Josep de Sueca.*

*Por lo que se refiere a esta recomendación, en primer lugar, debemos poner de manifiesto que en la actualidad, no existe ninguna actividad prestacional que no haya sido objeto de licitación pública o contratación de acuerdo con las normas previstas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en la Residència Sant Josep, motivo por el cual no es posible proceder a la regularización de ningún objeto contractual con ningún operador económico que no tenga contrato conforme a Derecho.*

*En este sentido, es innecesario proceder ad hoc a la redacción de un Plan Integral cuando la Residència Sant Josep carece de un departamento especializado en planificación y programación que pueda afrontar la confección del mismo, toda vez que sería ineficaz e ineficiente destinar recursos humanos y materiales de otros departamentos a tareas que ya están regularizadas y adecuadas a la normativa actual.*

[...]

*Por ello, en la aprobación del próximo presupuesto para el ejercicio 2021, se redactará un Plan Anual de Contratación Pública en el que se incluirán, además de los contratos del Ayuntamiento, las necesidades de todos los órganos de contratación municipales incluidos los de la Residència Sant Josep que vayan a ser contratadas con cargo al presupuesto de dicho ejercicio, contribuyendo así a mejorar los principios de publicidad, transparencia y acceso de los licitadores a la contratación pública a los que alude 1 de la LCSP y cuyo contenido se solapará con el del Plan Integral pretendido por la Agencia Antifraude, motivo por el cual la implementación del mismo tendrá lugar al final del año 2020, con motivo de la aprobación del presupuesto de 2021."*

**[1] Análisis alegación por AVAF:**

En caso de que, como indica la entidad denunciada, se encuentren regularizadas y licitadas todas las actividades prestacionales, efectivamente no conllevaría la necesidad de licitar los servicios, perdiendo su virtualidad un plan de actuación.

No obstante, que se haya regularizado la situación contractual de todo suministro y prestación de servicios en el organismo autónomo de referencia, no se acredita por parte de la entidad denunciada que lo alega, por lo que para que fuese estimada totalmente esta alegación, debería haberse presentado la documentación acreditativa de ello.

Es más, según los datos obrantes en el expediente, el contrato licitado de 'Servicios Residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores "San José" de Sueca', según la plataforma de contratación del sector público [Expediente: CONT-5B/2018]20 tenía una duración de un año, siendo prorrogable por otro adicional, sin que conste en la plataforma de contratación del estado publicación alguna sobre un posible acuerdo de prórroga. En consecuencia, con los datos a nuestra disposición, no se acredita dicha regularización a fecha de hoy.

**Resultado de la alegación:**

Se estima parcialmente la alegación, modificando la recomendación incluida en el informe provisional, en el siguiente sentido:

Que se proceda a la implementación de un **plan integral** con el objetivo final de otorgar **cobertura contractual a todos servicios, suministros y obras** que se requieren en la

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	23/40

*Residencia de personas mayores San José de Sueca.* Para ello, se tendrá en consideración el contrato que entró en vigor el **1 de enero de 2019** que sustenta parcialmente los servicios de la Residencia y cualquier otro que tuviera vigencia.

Por parte del Ayuntamiento de Sueca deberá presentarse ante esta Agencia el correspondiente **Plan de Implementación** con el referido objetivo de dar cobertura contractual a sus servicios, obras y suministros.

Este plan detallará las **acciones**, los **plazos** y las **personas** responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que impiden adoptar las medidas propuestas.

En caso de que, como alega el Ayuntamiento Sueca, todos los servicios y suministros se encuentren regularizados a nivel contractual, no deberá presentar el plan de implementación indicado anteriormente, sino que deberá presentar la documentación que se detalla en la parte resolutoria del presente acreditativa de la situación.

**“SEGUNDA. Respecto de la recomendación segunda, referente a la revisión de oficio planteada por la Agencia Valenciana Antifraude sobre determinados servicios prestados en el Organismo Autónomo Sant Hospital de Caridad-Residència Sant Josep de Gent Major, de Sueca.**

[...]

*En consecuencia, se recomienda por la AVA que se proceda a revisar de oficio todas las facturas reparadas por no tener contrato, ya que, la propia Agencia entiende que no deberían haberse abonado dichas facturas por el simple hecho de que no tenían un contrato en vigor.*

*El motivo de la AVA para revisar de oficio y anular todas las facturas por los servicios cuestionados no puede ser compartido en su integridad.*

*De entrada, la misma AVA reconoce el derecho de los contratistas a la compensación o indemnización de los servicios realizados pues, en caso contrario, no cabría plantearse la determinación del importe a compensar, esto es, si se incluye o no el beneficio industrial.*

*El propio Consejo Consultivo de Andalucía, en su posterior Dictamen núm. 265/2014, de 22 de abril, ha manifestado:*

*“Ahora bien, la referida doctrina no es inexible, de modo que este Consejo Consultivo ha considerado en determinados supuestos que, en virtud de las circunstancias concurrentes, procede el abono íntegro de la prestación, tal y como fue convenida, sobre todo cuando no puede calificarse al contratista como copartícipe de la nulidad.*

*En efecto, como se desprende del dictamen 484/2006, la doctrina que lleva a descontar el beneficio industrial en la liquidación de los contratos nulos es congruente cuando se aprecia la concurrencia de culpas de los contratantes. En el sentido indicado, ya en su primera etapa expuso este Consejo Consultivo (dictamen de 12 de enero de 1995), que «no sólo la Administración debe recibir el reproche por su irregular proceder sino que también cabe reputar a los contratistas como cocausantes de la nulidad (...).*

*Sin embargo, en este supuesto concurren circunstancias que justifican el abono íntegro del precio pactado, puesto que fue la Administración la que realizó el fraccionamiento para poder prestar el servicio. La prestación de servicios sin cobertura tuvo su origen en el de citario proceder de la Administración, de ahí que la Administración deba abonar el importe de la factura presentada, como se contiene en la propuesta de resolución.».*

*Esto es: el alcance indemnizatorio que corresponde abonar al contratista debería también incluir el beneficio industrial, siempre y cuando quede acreditado la inexistencia de culpa alguna de aquél.*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	24/40



**[2] Análisis alegación por AVAF:**

En el presente supuesto no nos encontramos únicamente ante un fraccionamiento del objeto del contrato para realizar contratos menores con diferentes adjudicatarios, sino que se trata de unos servicios prestados de forma continuada por unos mismos adjudicatarios, durante varios ejercicios, sin ningún tipo de cobertura legal y con el conocimiento del contratista de tal circunstancia. En todo caso un adjudicatario de un contrato público debe conocer y cumplir la normativa de contratación pública y no incumplirla de forma flagrante.

*Pero además tampoco puede ser compartido habida cuenta de que numerosa jurisprudencia ha puesto de manifiesto que aunque no existieran las formalidades necesarias para la realización del objeto del contrato, el mismo se ha realizado por el contratista, y ello implica que una vez prestado el servicio, se proceda al abono de las facturas correspondientes, porque de lo contrario estaríamos ante un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración. Ésta encontraría, si se aplicara siempre el criterio de la revisión de oficio de las facturas por defectos de forma, un cauce legal para retener el pago de las facturas efectivamente devengadas y pendientes de aprobación.*

**[3] Análisis alegación por AVAF:**

Efectivamente, si se ha prestado el servicio o suministro en favor de la Administración por un tercero, se debe proceder al reconocimiento y pago de las cantidades correspondientes, si bien se deberá acudir a la vía de indemnización por responsabilidad de la administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo. Ello conllevará que se deberá reconocer las cantidades que corresponda a través de un **procedimiento excepcional** en el que se determinen las cantidades de los servicios efectivamente prestados por el valor de mercado y no por el valor que determine el contratista a través de una factura.

En este sentido, **se debe tramitar un procedimiento excepcional**, distinto del expediente de aprobación de facturas ordinario, debiendo iniciarse un expediente específico y excepcional, en el que conste:

- a) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de solicitud del servicio, personal o autoridad que realizó el encargo, si constan presupuesto/s previo/s, la fecha de realización de las prestaciones, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.
- b) Informe sobre que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente
- c) Informe del órgano gestor sobre la adecuación al mercado de los importes que pretenden reconocerse, que incluya las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, y resto de informes técnicos que se consideren precisos a tal fin.
- d) Informe jurídico en el que se analice la posibilidad y conveniencia de tramitar con carácter previo al reconocimiento de las cantidades un procedimiento de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, en su caso.

En caso afirmativo, este expediente excepcional de reconocimientos extrajudiciales de crédito, por prestaciones de bienes o servicios fuera de la legalidad, derivará del procedimiento de revisión oportuno.

Puesto que en estos casos, la característica es que se ha prescindido del procedimiento oportuno de contratación, omitiéndose, además de esta normativa contractual, la normativa

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	25/40

sobre control interno y, en concreto, la correspondiente fiscalización y/o intervención de las distintas fases del gasto por parte de la intervención, con carácter previo al acuerdo por el que se determine el reconocimiento excepcional de las indemnizaciones oportunas por el órgano competente, deberá emitirse un informe previo de omisión de fiscalización por la intervención, en virtud del artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (desde el 01/07/2018).

Asimismo, como se ha indicado anteriormente, en el caso que proceda, antes de reconocer las indemnizaciones oportunas, deberá tramitarse el oportuno procedimiento de revisión.

En todo caso, cabe tener en cuenta que el acuerdo favorable del órgano competente al reconocimiento y pago de indemnizaciones al contratista, **no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar**; por lo que se deberá iniciar el procedimiento para la exigencia de responsabilidades al personal y/o autoridades al servicio de la administración causantes de la situación excepcional y de incumplimiento de la normativa sobre la contratación pública.

En este punto, cabe mencionar las posibles responsabilidades en que incurrirán aquellas autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas que ordenen la ejecución por un tercero de una prestación al margen de la Ley, sin perjuicio de la necesaria consideración de la responsabilidad de aquellas entidades públicas o privadas que han ejecutado la prestación a sabiendas de que, al hacerlo, estaban vulnerando el ordenamiento jurídico o desviando el interés público de la Administración a favor de sus intereses particulares:

**1.- Responsabilidad patrimonial en materia de contratación pública**

En concreto, la disposición adicional vigésima octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que la **responsabilidad patrimonial** de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública, tanto **por daños causados a particulares como a la propia Administración**, se exigirá con arreglo a lo dispuesto en la mencionada Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, así como en la normativa reglamentaria de desarrollo de la misma.

Asimismo establece dicha norma que, **la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en dicha Ley** por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, **dará lugar a responsabilidad disciplinaria**, que se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

**2.- Responsabilidad contable**, reguladas en el artículo 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

**3.- Responsabilidad patrimonial patrimonial** de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas **y la responsabilidad penal**, recogidas en los artículos 36 y 37, referidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**4.- Responsabilidad disciplinaria** regulada en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

**5.- Responsabilidad por infracción de la normativa de Buen Gobierno**, recogidas en La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por las infracciones recogidas en el artículo 28 y siguientes.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	26/40





Por último cabe recordar que, en el presente caso, se evidencia que el reconocimiento de cantidades por prestación de servicios incumpliendo la normativa contractual, ha sido la forma habitual de actuación del organismo autónomo y Ayuntamiento, durante varios años, no tratándose de casos excepcionales. De este modo, se han dictado actos administrativos de aprobación de facturas, prescindiendo totalmente del procedimiento establecido y con incumplimiento del ordenamiento jurídico de aplicación, sin que conste ningún tipo de valoración del servicio prestado ni de exigencia de las correspondientes responsabilidades, por lo que cabe instar la revisión de oficio de los mismos.

[...]

*Cabe recordar, que en el ámbito de las Administraciones Públicas, las potestades de revisión de oficio de actos y acuerdos se ejercen en uso de las atribuciones conferidas por la legislación vigente y dentro de su ámbito de aplicación. Así, este procedimiento procede en aquellos casos en los que la Administración estime que ha existido un perjuicio a sus intereses públicos en la tramitación de cualquier expediente administrativo.*

**[4] Análisis alegación por AVAF:**

Si no se analiza y comprueba el correcto valor del mercado de las prestaciones, no se puede afirmar que no ha existido un perjuicio económico para la administración. Más si cabe cuando el valor de mercado en las prestaciones de bienes y servicios viene dado por la licitación de las mismas, respetando la normativa contractual.

En consecuencia, y sin perjuicio de que no debería darse la situación, en caso de existir prestaciones sin la cobertura legal, debe determinarse correctamente el valor de las prestaciones y exigirse las responsabilidades oportunas derivadas de ello, además de seguir el procedimiento oportuno, según lo indicado anteriormente, y que no consiste en la mera aprobación de la factura por el órgano competente.

*El Ayuntamiento de Sueca, no niega, y así se puso de manifiesto en la documentación remitida a la AVA durante esta investigación, que hayan existido prestaciones contractuales que conforme a la normativa vigente estuvieron prestadas sin suficiente cobertura legal que la amparara. Si bien, estos servicios han sido regularizados, y actualmente la Residencia Sant Josep, respeta y observa las normas establecidas en la contratación del sector público. Y, precisamente, en el marco de esta regularización se procedió al pago de las facturas discutidas.*

**[5] Análisis alegación por AVAF:**

Nos remitimos a la nota anterior [4].

Cabe recordar que, en el presente caso, se evidencia que el reconocimiento de cantidades por prestación de servicios incumpliendo la normativa contractual, ha sido la forma habitual de actuación del organismo autónomo, durante varios años, no tratándose de casos excepcionales, ni de una situación puntual mientras se tramita una regularización de dicha situación.

*Caso contrario, de no haberse pagado estas facturas por servicios realizados carentes de cobertura contractual, a pesar del informe negativo de la Intervención, habría conllevado dos problemas importantes. El primero, de carácter económico, tanto por los gastos ocasionados en vía judicial como la presumible condena en costas que se viene imponiendo por los tribunales a la Administración, como por la generación de intereses de demora conforme a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, hasta que el interesado hubiera conseguido una sentencia condenatoria contra la Residencia Sant Josep por el impago de las facturas, lo que hubiera*

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	27/40



*supuesto un gasto para el que, posiblemente, tampoco se habría tenido previsión presupuestaria y que sería nulo de pleno derecho de acuerdo con el artículo 173.5 del TRLRHL.*

*Y en segundo lugar, la Administración y los contratistas afectados se habrían tenido que enfrentar en los tribunales comprometiendo la prestación del servicio, lo que podría haber supuesto un grave perjuicio para el ejercicio de competencias propias en materia de servicios sociales que venía prestando el Ayuntamiento a través de este organismo autónomo, y que afecta a personas en situación de dependencia que atiende directamente la administración, y que no pueden verse desatendidas con efecto inmediato por el impago de unas facturas.*

*Estos motivos justificaron en su momento un interés superior en base al cual se procedió a la aprobación y pago de las facturas cuestionadas, todo con el fin de seguir prestando y atendiendo un servicio público esencial para la población y además, en aras de evitar la quiebra del principio de confianza legítima del contratista que evidentemente esperaba el pago de los servicios que de buena fe había realizado.*

**[6] Análisis alegación por AVAF:**

Nos remitimos a la nota anterior [5 y 3].

Reiteramos la necesidad de que conste una valoración específica de las prestaciones, ajustada al valor real, dentro de un procedimiento de revisión del acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento contractual.

*Por ello, la prestación del servicio a coste efectivo o a valor real de la prestación, no puede entenderse equivalente a excluir el beneficio industrial de la compensación del contratista, toda vez que si así fuera, ningún operador jurídico o económico del mercado prestaría sus servicios a las Administraciones Públicas sabedores de que es posible que los expedientes de contratación que les afecten, puedan verse comprometidos por vicios de nulidad y ello implique, una vez declarada la misma, la prestación gratuita del servicio para el contratista, a pesar de que éste siempre tiene ánimo de lucro y nunca se embarcaría en un contrato del que no pudiera tener beneficio económico por limitado que este fuera.*

**[7] Análisis alegación por AVAF:**

En el presente caso, no se trata de un procedimiento contractual que pueda verse afectado por vicio de nulidad, sino que nos encontramos con un supuesto de falta total y absoluta del procedimiento. Procedimiento y normativa contractual que también tienen obligación de cumplir los terceros proveedores de la Administración de bienes y servicios.

Asimismo, esta forma de actuar del Ayuntamiento de Sueca, favorece el incumplimiento de la normativa de contratación, en perjuicio del interés público obviando todos los principios aplicables, y de otros proveedores que pudiesen haber optado a la prestación de los servicios en cuestión.

En este sentido, se podría estar vulnerando, además de la normativa de la contratación pública, la normativa sobre la libre competencia, regulada en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

*A ello, debemos añadir, la "levedad" en la determinación objetiva del beneficio industrial, ya que éste es un concepto que aparece como elemento o componente incluido en el precio de licitación pero solo en determinados supuestos y, en todo caso, con un valor, expresado en porcentaje, de carácter determinado o fijo del 6%. Resultaría paradójico pretender determinar un coste real y efectivo partiendo de la sustracción de un importe teórico de beneficio estimado basado, precisamente, en un procedimiento de determinación el cual se ha obviado, cual es, a saber, la normativa contractual y en la que, además, no se prevé para todos los contratos.*

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	28/40



*Además, por si fuese poco, tampoco es bastante la determinación subjetiva del beneficio industrial atendiendo exclusivamente a meras indicaciones o formulismos en posibles facturas (v. gr certificaciones de obra) pues, ante una misma prestación realizada por distintos contratistas, se detraería un valor explícito u otro en función de que se hubiese hecho constar un valor por un contratista y no por el otro aún por mero formalismo y que, difícilmente, sería el real e individualizado. E incluso, a mayor abundamiento, la posible o eventual forma de facturar el mismo servicio mensual por el mismo contratista.*

**[8] Análisis alegación por AVAF:**

Nos remitimos a las notas anteriores [2 y siguientes].

Por su parte, se reitera que la irregularidad se mantuvo durante varios años. No constando motivación alguna de no haber procedido con anterioridad, a la regularización que menciona, y que si bien, no se acredita.

*Evidentemente, la determinación del coste real y efectivo que se pretende, con el objeto de indemnizar en su caso la prestación realizada al margen de cobertura contractual, exigiría una previa auditoría contable con los pertinentes estudios económico-financieros que determinarían para cada ejercicio (2015 a 2018) y cada uno de los servicios, el coste efectivo de cada empresario que cobró facturas sin la suficiente cobertura contractual. Solo de este modo, se determinaría de forma objetiva y atendiendo a la actividad propia ocasionada, el coste real y efectivo que para cada uno de los contratistas y/o servicios sería la real y correcta.*

*La determinación del coste real y efectivo supondría, pues, una inversión de recursos personales y materiales desproporcionada para realizar el procedimiento de revisión de oficio instado por la AVA, que en definitiva resultaría más gravoso para la Administración, que haber procedido a regularizar jurídicamente la prestación del servicio mediante su licitación y apertura a la pública concurrencia, y haber dado curso a un procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito que solucionase el pago de los servicios efectivamente realizados para los que había previsión presupuestaria, como así se hizo. Máxime si, en el iter procesal, se solicitare por el contratista auditado una nueva valoración contradictoria.*

**[9] Análisis alegación por AVAF:**

No se acredita la afirmación realizada en la alegación consistente en que el procedimiento de revisión "resultaría más gravoso para la Administración, que haber procedido a regularizar jurídicamente la prestación del servicio mediante su licitación y apertura a la pública concurrencia, y haber dado curso a un procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito que solucionase el pago de los servicios efectivamente realizados para los que había previsión presupuestaria, [...]".

Ello puesto que no consta valoración alguna. Si no se analiza y comprueba el correcto valor del mercado de las prestaciones, no se puede afirmar que no ha existido un perjuicio económico para la administración.

Por otra parte, habiéndose licitado la oportuna contratación, y si efectivamente se han regularizado a nivel contractual todos los servicios y suministros de la residencia (si bien ello no se acredita), se entiende que al menos la valoración de los servicios contenidos en el mismo han sido valorados con carácter previo a la licitación, para determinar la adecuación de los precios de mercado. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 102.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas de Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, donde se dispone lo

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	29/40



siguiente: "Los Órganos de Contratación cuidarán de que el precio de licitación sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados"

Por lo que dado que el propio Ayuntamiento debe haber procedido a la comprobación y valoración de la adecuación del precio de licitación al valor de mercado (dada la regularización que cita aunque no acredita), y con dicha valoración con los ajustes que proceda, en base a los informes técnicos, podrían ser comparados con las obligaciones reconocidas anuales relativas a los servicios de la residencia, aprobadas de forma irregular.

En consecuencia, y sin perjuicio de que no debería darse la situación, en caso de existir prestaciones sin la cobertura legal, debe determinarse correctamente el valor de las prestaciones y exigirse las responsabilidades oportunas derivadas de ello, además de seguir el procedimiento oportuno, según lo indicado anteriormente, y que no pudiendo admitirse una simple aprobación de la factura por el órgano competente, a través de un mero reconocimiento extrajudicial de créditos para pagar el importe "a demanda" de quién dice haber ejecutado una prestación a favor de la Administración y le gira la factura que le parece como contraprestación.

Se debe verificar que el montante económico de la compensación o indemnización económica no exceda del que corresponda como **contraprestación debida por los trabajos realizados**; esto es, en la parte del precio que corresponda, previa recepción de la prestación a satisfacción de la Administración y comprobación material de la prestación. De otro modo, se alteraría de manera torticera el fin último de evitar el empobrecimiento de quién ejecuta la prestación en favor de la Administración, logrando el efecto perverso de un posible sobre precio por encima del debido valor de mercado en beneficio no justificado de un particular.

Por lo anterior, aún en caso de que se pudiese concluir que las cantidades reconocidas por las prestaciones se ajustaban al valor de mercado, los costes y perjuicios ocasionados por la revisión y análisis de ello, sería un propio perjuicio para la administración, que deberá exigirse a los responsables que lo han provocado o perpetuado.

*En conclusión, las empresas afectadas tenían un derecho de cobro frente a la Administración por servicios efectivamente prestados, cuyo pago se realizó mediante un procedimiento extrajudicial de créditos con el objeto de evitar un procedimiento contencioso con gastos para ambas partes, que se hubiera alargado durante meses y hubiese conllevado el pago de intereses de demora y la imposición en costas de una potencial sentencia condenatoria a causa de la falta de cobertura legal de los contratos, que ya hemos reconocido anteriormente.*

*Por ello, y en base al principio de eficacia dispuesto en el artículo 3 de la LRJSP, no estaba justificado ni demorar la aprobación de las facturas sin cobertura contractual ni tampoco retener el pago de las mismas para esperar una sentencia condenatoria que reconociera la mala praxis administrativa e impusiera el pago de intereses y costas, además de obligar al pago de las respectivas facturas. El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos era el cauce más adecuado, rápido y eficaz para evitar perjuicios adicionales a los derivados de la ausencia del contrato.*

*Esta actuación, que no puede de ninguna manera excusar la falta de diligencia al no haber procedido a dar cobertura contractual suficiente a los servicios de la Residència Sant Josep, permitió amortiguar los posibles perjuicios jurídicos y económicos a los empresarios afectados, a*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	30/40



los usuarios de los servicios públicos y, en definitiva, al propio Ayuntamiento, al tiempo que se regularizaba y ponía en orden la configuración contractual del servicio de Residencia.

Por estos motivos, y en aras de los principios de economía procesal, eficiencia y eficacia y buena gestión, entendemos que no cabe proceder a la revisión de oficio instada, habida cuenta de la desproporcionalidad que supone revertir expedientes como el de reconocimiento extrajudicial de créditos que evitó los procedimientos contenciosos con las empresas prestadoras de los servicios, y que no han supuesto una pérdida patrimonial para el Ayuntamiento, sino una minoración de los riesgos derivados de malas praxis administrativas pasadas y ya depuradas.”

**[10] Análisis alegación por AVAF:**

Nos remitimos a las notas 2 y siguientes anteriores.

**Resultado de la alegación:**

Se desestima la alegación, y por tanto, se sigue recomendando e instando al Organismo autónomo de la Residencia de personas mayores San José de Sueca, y al Ayuntamiento de Sueca, como ente principal del que depende el Organismo Autónomo, **que proceda a la revisión de oficio de los actos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho o anulabilidad**, regulada en el artículo 106 y 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, correspondientes a los actos administrativos dictados aprobatorios de las facturas relativas a los servicios prestados al organismo autónomo de la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*, sin la oportuna cobertura contractual y, que en todo caso serán las detalladas en el presente documento, y que se reiteran en la parte resolutive.

Dentro de dicho expediente de revisión se deberá determinar, con los oportunos informes técnicos, si todas las cantidades reconocidas por los servicios de referencia sin contar con la oportuna cobertura legal contractual, se ajustan al valor de mercado, así como que consta la recepción de la prestación a satisfacción de la Administración. Se deberán incorporar las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, y resto de informes técnicos que se consideren precisos a tal fin, obrando en consecuencia y reclamando, en su caso, las cantidades correspondientes.

Deberán, asimismo, cuantificarse los perjuicios producidos por el procedimiento de revisión de oficio, y depurándose las responsabilidades de todo tipo que corresponda del personal y autoridades al servicio de las administraciones públicas.

**Décimo. Informe final de investigación**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, se emitió informe informe final de investigación de fecha 14/10/2020, sobre las conclusiones de las investigaciones iniciales y el resultado del trámite de audiencia.

Las conclusiones finales de la investigación recogidas en el mencionado informe, son las siguientes:

- Primera.** La Alcaldesa de Sueca, [REDACTED] y a su vez presidenta del Organismo Autónomo, durante el periodo en el que tuvieron lugar los hechos investigados, en ejercicio de sus funciones, tomó la decisión de encomendar prestaciones sin la tramitación del correspondiente expediente de contratación que finalizaron en la **aprobación de las facturas** expuestas en el presente documento y abonar los

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	31/40



importes a varias empresas que habian prestado sus servicios en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*.

**Segunda.** La actuación de la Alcaldesa **no ha estado amparada por el derecho**, tal y como ella misma reconoce en su informe justificativo de la urgencia del procedimiento de contratación "...para que su situación esté conforme a derecho". De esta manera, a lo largo de 3 años (2016, 2017 y 2018) se han estado facturando unos servicios sin estar amparados en los contratos que exige la vigente legislación en materia de contratación del sector público.

**Tercera.** En base a los principios básicos que regulan la contratación pública, **dicha actuación contraria a derecho podría haber ocasionado un resultado contrario al interés público**. El hecho de mantener largo tiempo a varias empresas emitiendo facturas sin la cobertura contractual atenta contra el mercado de la libre competencia que siempre deriva en el perjuicio a las demás empresas del ramo, y la sombra de duda que se genera al no tener la certeza de que se está prestando el servicio con arreglo a la mejor relación calidad precio, criterio fundamental en la contratación pública. Lo que es más, los propios servicios técnicos del Ayuntamiento de Sueca tenían las capacidades necesarias para estimar de forma correcta el valor del servicio, tal y como se pone de manifiesto en el informe emitido con fecha 20 de septiembre de 2018. Debemos señalar que la mayor parte de este montante fue realizado por empresas vinculadas a los [REDACTED] quienes, a la postre, resultaron adjudicatarios del contrato finalmente licitado. Abundando en este asunto, cabe indicar que el mantenimiento irregular de esta situación determinó la declaración de urgencia para la licitación posterior, situación de urgencia provocada que dio lugar a una reducción sensible de los plazos de licitación, lo que implica la existencia de unos plazos reducidos para el estudio y presentación de licitaciones por parte de terceras empresas interesadas generando, al mismo tiempo, una posición predominante al grupo empresarial (GRUPO EL CASTILLO) que ya venía prestando los servicios, toda vez que el mismo ya disponía de todos los datos necesarios para la valoración de la situación y presentación de la propuesta derivada de su conocimiento interno.

**Cuarta.** Se constata la existencia de **69 facturas** (aquellas de las que nos constan datos de su importe) de 3 empresas distintas, dos de ellas del mismo grupo empresarial. Estas empresas, a lo largo de 37 meses, han visto abonados sus servicios por medio de un procedimiento cuya característica fundamental es la excepcionalidad y que, en el Ayuntamiento de Sueca parece haberse convertido en una norma de contratación. Lo que es más, estas facturas han contado con la resolución de la discrepancia de la alcaldesa, quien ha sido expresamente **advertida reiteradamente hasta en 26 ocasiones diferentes de la ilegalidad de las facturas presentadas mediante los correspondientes informes de la Intervención Municipal**.

**Quinta.** Se ha detectado la posible existencia de **287 facturas** que habrían sido liquidadas siguiendo los mismos cauces activados para el abono de las emitidas por las empresas investigadas. En este caso, al haberse censurado parcialmente el contenido de la documentación remitida a esta Agencia, no se ha podido determinar con exactitud su alcance, si bien, considerando que las **facturas investigadas** suponen apenas el **19%** de las contenidas en los informes de reparo, se podría inferir que el montante del presupuesto ejecutado mediante este método irregular podría alcanzar un importante porcentaje del presupuesto ejecutado por la RESIDENCIA SANT JOSEP. Lo que es más, hay indicios que apuntan que algunas de estas facturas ni siquiera habrían sido objeto del trámite de fiscalización al que las propias resoluciones hacen referencia.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	32/40



**Sexta.** En definitiva, de la investigación practicada se observan indicios de que han tenido lugar conductas o hechos que podrían presentar caracteres de irregularidades administrativas graves, desde finales de 2015 hasta enero de 2019, periodo en el que tuvo lugar la prestación de unos servicios sin el correspondiente marco contractual al que está sometido el sector público y con las consecuencias que han sido anteriormente expuestas. Dichas irregularidades administrativas graves implican vicios de nulidad por haberse prescindido absolutamente del procedimiento contractual necesario. Los actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho en el ámbito material del enriquecimiento injusto no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el ayuntamiento de Sueca a articular un procedimiento "ad hoc" de convalidación de la inexistencia de crédito para pagar las facturas sin soporte legal o contractual mediante un mero acuerdo de "reconocimiento extrajudicial de créditos" que supone convalidar y ha permitido realizar el pago de 2.068.029,35 euros.

En consecuencia, y en base a la propuesta de resolución recogida en el informe final de investigación, procede dictar Resolución de conclusión de actuaciones de investigación e iniciar la oportuna fase de seguimiento de las recomendaciones.

#### Fundamentos de derecho

##### I. Normas aplicables de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

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

- 1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.*
- 2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.*
- 3. Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.*
- 4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.*
- 5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.*
- 6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria*

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	33/40



*correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan”.*

Asimismo, son de aplicación los artículos 39 y 40 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en desarrollo de la Ley 11/2016:

**“Artículo 39. Informe final de investigación**

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

*2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.*

*3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano”.*

**“Artículo 40. Finalización del procedimiento de investigación**

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

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

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

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

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

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

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

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

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	34/40



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

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

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

## II. Normativa específica.

Para la investigación de este caso se han tenido en consideración las siguientes normas:

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, vigente desde el 16 de diciembre de 2011 hasta el 9 de marzo de 2018.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, vigente desde el 9 de marzo de 2018.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

Por todo lo anterior, y considerando las funciones y competencias del Director de la Agencia Valenciana de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, conferidas por el artículo 26 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre y del artículo 13 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV nº 8582, de 2.07.2019), así como mi nombramiento como Director de la Agencia efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017),

## RESUELVO

**Primero.** Resolver las alegaciones formuladas por la entidad denunciada al informe provisional de investigación de 13/07/2020, estimando parcialmente la primera y desestimando a segunda, por los motivos expuestos en la parte dispositiva.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	35/40



**Segundo. Finalizar la tramitación del expediente de investigación 2020/G01\_01/000073 [2.166/2018], formulando recomendaciones, e iniciándose, por tanto, la fase de seguimiento de las mismas.**

**Tercero. Formular las siguientes recomendaciones a la entidad denunciada, vistas las conductas irregulares detectadas en materia de contratación pública, y teniendo en consideración la potestad de esta Agencia recogida en el artículo 16.5 de la Ley 11/2016, y del artículo 40.1.b del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de la Generalitat, por la que se habilita a la Agencia dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones en que sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de los criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas:**

**1. Recomendación primera:**

Que se proceda a la implementación de un **plan integral** con el objetivo final de otorgar **cobertura contractual a todos servicios, suministros y obras** que se requieran en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*. Para ello, se tendrá en consideración el contrato que entró en vigor el **1 de enero de 2019** que sustenta parcialmente los servicios de la Residencia y cualquier otro que tuviera vigencia.

Por parte del Ayuntamiento de Sueca deberá presentarse ante esta Agencia el correspondiente **Plan de Implementación** con el referido objetivo de dar cobertura contractual a sus servicios, obras y suministros.

Este plan detallará las **acciones, los plazos y las personas** responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que impiden adoptar las medidas propuestas.

En caso de que, como alega el Ayuntamiento Sueca (sin acreditación documental), todos los servicios y suministros se encuentren regularizados a nivel contractual, no deberá presentar el plan de implementación indicado anteriormente, sino que deberá presentar, la siguiente documentación para acreditar su alegación:

1. Informe firmado por el funcionario o funcionaria que ejerza las funciones de secretaria, que incluya una relación de todos los servicios prestados y suministros adquiridos en la *Residencia de personas mayores San José de Sueca*, con indicación del objeto del contrato, la fecha de adjudicación, la fecha de formalización, la fecha de inicio del contrato, la identificación de los adjudicatarios, el valor estimado del contrato, indicación importe anual de licitación, el plazo de ejecución, las posibles prórrogas, los actos administrativos por los que se adjudican, la fecha de finalización, así como las prórrogas acordadas, en su caso.

Los importes deberán indicarse con IVA y con IVA excluido, con expresa indicación de ello.

2. Informe firmado por el funcionario o funcionaria que ejerza las funciones de secretaria, que indique si hay algún servicio prestado o suministro adquirido destinado a la *Residencia de personas mayores San José de Sueca* que se encuentre incluido en algún contrato cuyo órgano de contratación sea del Ayuntamiento de Sueca y no del organismo autónomo de referencia.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	36/40



3. Listado de contabilidad firmado por el funcionario que ejerce las funciones de intervención, que recoja una relación de las facturas relativas a servicios o suministros del organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep), desde el 01/01/2019 hasta la fecha actual, aplicadas al presupuesto del propio organismo autónomo.
- 4.- Listado de contabilidad firmado por el funcionario que ejerce las funciones de intervención, que recoja una relación de las facturas relativas a servicios o suministros del organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep), desde el 01/01/2019 hasta la fecha actual, aplicadas al presupuesto de la administración principal (Ayuntamiento de Sueca).

Estos listados deberá recoger, al menos, la siguiente información:

- Número interno contable de factura
- Fecha y número de factura
- Proveedor: Nombre o denominación social, identificación fiscal
- Fecha, número e importe de la factura
- Descripción de la factura
- Contrato al que se aplica la factura, de los relacionados en el informe emitido por la secretaría, recogido en el apartado 1 anterior.
- Operaciones sobre las facturas
- Estado de la factura (registrada, conformada, aprobada, pagada, anulada).

Asimismo, los listados anteriores, deberán facilitarse adicionalmente en formato editable excel, ods o csv.

5. Informe firmado por el funcionario o funcionaria que ejerza las funciones de secretaría, que indique si se ha acordado la prórroga del contrato licitado de 'Servicios Residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores "San José" de Sueca', expediente: CONT-5B/2018 según referencia de la plataforma de contratación del sector público<sup>19</sup>.
6. Informe firmado por el funcionario o funcionaria que ejerza las funciones de secretaría, que indique si se ha iniciado el procedimiento para realizar una nueva licitación de los 'Servicios Residenciales a realizar en las dependencias de la Residencia de Personas Mayores "San José" de Sueca'.

Por su parte, vistas las fechas en las que nos encontramos en relación con la elaboración de los presupuestos municipales, se deberá remitir por el Ayuntamiento de Sueca el Plan Anual de Contratación Pública incluido en el proyecto de presupuesto del ejercicio 2021, que se indica en las alegaciones que se acordará con el mismo. Ello a los efectos de analizar la parte relativa a las necesidades de los órganos de contratación de la Residencia Sant Josep, que vayan a ser contratadas con cargo al presupuesto de dicho ejercicio.

<sup>19</sup> [https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b/1/hdDLDoIwEAXQLyZfCh0ybnAkCIIISemC2MwPD6G7xelbkzA2d3k3MxkQEKr6TZIDkWL2XABOapXd1fPbhpVv2Rjr2YofD-KCTqVESDjprqm8RLJDNoZWlZyNmIT0CrhiEkeBvmtW8gJXftuEx7dh8nlyyJ4pU2NSNhlH77uDEu\\_uufQe4T\\_IC9E1ewc0MeT8MN2pn2m4s4wgnA\\_FcJr5w\\_lhaHU8GJkqXJWCQfcSSH6k05b4Bi50reQ!!](https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b/1/hdDLDoIwEAXQLyZfCh0ybnAkCIIISemC2MwPD6G7xelbkzA2d3k3MxkQEKr6TZIDkWL2XABOapXd1fPbhpVv2Rjr2YofD-KCTqVESDjprqm8RLJDNoZWlZyNmIT0CrhiEkeBvmtW8gJXftuEx7dh8nlyyJ4pU2NSNhlH77uDEu_uufQe4T_IC9E1ewc0MeT8MN2pn2m4s4wgnA_FcJr5w_lhaHU8GJkqXJWCQfcSSH6k05b4Bi50reQ!!)

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Directora/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	37/40

Se concede un plazo de 1 mes, a partir de la recepción de la notificación de la resolución que ponga final a la investigación, para que el Ayuntamiento de Sueca para que remita el Plan de Implementación o la documentación acreditativa de la regularización contractual que alegó.

**2. Recomendación segunda:**

**Instar y recomendar al Organismo autónomo de la Residencia de personas mayores San José de Sueca y al Ayuntamiento de Sueca, del que depende, que proceda a la revisión de oficio de los actos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho o anulabilidad, regulada en el artículo 106 y 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, correspondientes a los actos administrativos dictados aprobatorios de las facturas relativas a los servicios prestados al mencionado organismo autónomo, sin la oportuna cobertura contractual y, que en todo caso serán las detalladas en el presente documento, con el siguiente resumen:**

- **NESEREM, SL.** Por parte de esta empresa se ha facturado un total de **481.212,64 euros**, que suman **31 facturas** que comprenden diciembre de 2015, todo el año 2016 (menos febrero, del que se desconoce el importe), todo el año 2017 y siete meses de 2018 (no se ha tenido acceso a la factura correspondiente a julio). Estas facturas se emiten en concepto de **“Catering residencia y centro de día de menores”**.
- **CLÍNICA GERIÁTRICA EL CASTILLO S.A.** (de enero de 2016 a marzo de 2017) y **EL CASTILLO ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA S.A.** (de abril de 2017 a agosto de 2018). Se dispone de datos de **31 facturas** del año 2016, del 2017 y de siete meses de 2018 (se desconoce el importe de la factura de julio), que ascienden a un total de **1.337.546,50 euros**, en concepto de **“Servicio de recursos humanos a la Residencia”**.
- **EULEN, S.A.** Se aportan datos de **7 facturas** que arrojan un total de **249.270,21 euros** en concepto de **“Servicio de limpieza edificios municipales”** de los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017 y 14 días de enero de 2018 (de enero a junio de 2017 no se disponen de los importes de la facturación).

Dentro de dicho expediente de revisión se deberá determinar, con los oportunos informes técnicos, si todas las cantidades reconocidas por los servicios de referencia sin contar con la oportuna cobertura legal contractual, se ajustan al valor de mercado, así como si consta la recepción de la prestación a satisfacción de la Administración. Se deberán incorporar las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, y resto de informes técnicos que se consideren precisos a tal fin, obrando en consecuencia y reclamando, en su caso, las cantidades correspondientes.

Deberán, asimismo, cuantificarse los perjuicios producidos por el procedimiento de revisión de oficio, y depurarse las responsabilidades de todo tipo que corresponda del personal y autoridades al servicio de las administraciones públicas.

Se concede un plazo de 3 meses, a partir de la recepción de la resolución que ponga final a la investigación, para que el Ayuntamiento de Sueca informe al director de la Agencia sobre el inicio del procedimiento de revisión, adjuntando los correspondientes acuerdos del órgano competente. Asimismo, se deberá informar por el Ayuntamiento de Sueca la finalización del citado procedimiento o

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	38/40

procedimientos, adjuntando los correspondientes acuerdos del órgano competente, en el plazo de un mes desde su finalización.

En todo caso, en el plazo de 7 meses de iniciarse el procedimiento de revisión, deberá comunicarse a la Agencia el estado de la tramitación del expediente o expedientes oportunos.

Con la finalización del procedimiento de revisión, en el plazo de un mes desde la misma, deberá acreditarse ante la Agencia el inicio del procedimiento o procedimientos para dirimir las diferentes responsabilidades del personal y autoridades al servicio de las administraciones públicas, así como de las posibles responsabilidades de terceros.

Tras un mes de finalizado el procedimiento de exigencia de responsabilidades o disciplinarios que procedan y, siempre dentro de un año desde el inicio del mismo, deberá acreditarse ante esta Agencia el resultado o estado de tramitación.

**Cuarto.-** Informar al Organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep) y al Ayuntamiento de Sueca del que depende, que la aportación a esta Agencia de la información requerida deberá efectuarse en los plazos indicados en cada requerimiento o recomendación, lo que deberá realizarse a través de la Sede electrónica de la Agencia Valenciana Antifraude (<https://sede.antifraucv.es>) realizando el trámite "Instancia genérica" disponible en el Catálogo de Servicios de la mencionada sede-e.

Para cualquier duda al respecto de la presentación de la documentación puede ponerse en contacto con la Agencia a través de teléfono 962 787 450 o correo electrónico [investigacio@antifraucv.es](mailto:investigacio@antifraucv.es), indicando el número de expediente y referencia que figura en el encabezado.

**Quinto.-** Informar al Organismo autónomo Sant Hospital – Residencia Sant Josep de gent mayor (Residencia Sant Josep) y al Ayuntamiento de Sueca del que depende, que en caso de que no aplicara los requerimientos y recomendaciones propuestas, ni justificase su no aplicación, la Agencia:

1. Deberá hacerlo constar en la Memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia deberá comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente. Todo ello en cumplimiento del referido artículo 40 del Reglamento de la Ley 11/2016.
2. Podrá iniciar expediente sancionador por infracción de los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

**Sexto.-** Dar traslado de las irregularidades administrativas constatadas en el presente procedimiento a la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, a los efectos de que, en su caso, se inicie el procedimiento sancionador oportuno, al constar indicios de los que se pueden derivar obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, al haberse eliminado la concurrencia.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación		Página	39/40



**Séptimo.- Notificar** la presente resolución a la persona denunciante, así como a la entidad denunciada, con indicación de que contra la presente resolución, que finaliza las actuaciones de investigación con recomendaciones e inicia la fase de seguimiento de las mismas, no cabe recurso alguno; ello, de conformidad con lo establecido en el art. 40.2. del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia.

En València, a la fecha de su firma electrónica.

**El Director de la Agencia**  
[Documento firmado electrónicamente]

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/10/2020 18:26:11
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	40/40

