

**Expediente:** 2020/G01\_01/000235

(Bustia #338)

**Ref.:** [REDACTED]

**Asunto:** Adjudicación de obras

**Denunciado:** Ayuntamiento de Tous

**Dirección de Análisis e Investigación**

## RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES

El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (AVAF), en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por 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*, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, visto el informe final de investigación de 10 de diciembre y atendiendo a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### PRIMERO. Alerta y contenido

A través de los canales de esta Agencia habilitados al efecto, se ha presentado alerta manifestando la comisión de presuntas irregularidades cometidas en el Ayuntamiento de Tous (Bústia # 338), relativa a actuaciones que denomina: "Ayuntamiento de Tous-proyectos técnicos".

La persona alertadora indica en la descripción de los hechos que se realizan adjudicaciones de obras y se abonan honorarios por redacción de proyectos sin seguir el procedimiento de contratación administrativa. Entre ellas, las obras realizadas por diversas empresas y redacción de proyectos por parte del ingeniero agrónomo municipal.

A la mencionada alerta no se adjunta documentación adicional.

#### SEGUNDO. Apertura del expediente

La denuncia interpuesta ha dado lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado en el encabezado, habiéndose acusado recibo de esta.

El 30 de septiembre de 2020 se firmó la orden de priorización del expediente de referencia por cuanto, tras un primer análisis de su objeto junto con el director de la Agencia, se entiende que se trata de una denuncia que se enmarcaría en las características recogidas en el apartado 4 de la cláusula segunda de la Instrucción 1/2019, del director de la AVAF, de 3 de junio de 2019.

#### TERCERO. Requerimiento de documentación

Tras un primer análisis del contenido de la alerta y con el fin de determinar la verosimilitud de los hechos denunciados, iniciar un expediente de investigación, se requiere por parte de la Agencia al Ayuntamiento de para que aporte la documentación que se cita:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación	[REDACTED]	Página	1/38



- Aporte relación certificada de pagos, y en su caso, copia indexada y autenticada de los expedientes en los que figuren contratos (incluyendo importe, fecha de pago y datos de la transferencia bancaria) realizados por ese ayuntamiento, ingeniero agrónomo municipal.
- Aporte copia completa debidamente indexada y autenticada de los contratos adjudicados, desde la anualidad 2017 hasta la fecha de recepción del presente requerimiento, a nombre de las empresas:



Igualmente deberá incluir la relación certificada de pagos y su concepto (importe, fecha de pago y datos de la transferencia bancaria) realizados a las citadas empresas.

- La información solicitada, fue remitida a la Agencia (Reg. Entrada Agencia 2021000114, de 10/02/21), incluyendo los documentos, según se citan:

1.- Relación certificada de pagos realizados desde el año 2017 hasta la fecha a JMZ.

2.- Relación certificada de los contratos realizados desde el año 2017 hasta la fecha de las siguientes empresas:



#### CUARTO. Informe previo de verosimilitud

Atendiendo a la documentación aportada suscrita por el Alcalde de la entidad local el 9 de febrero de 2021, y del estudio de la documentación que integra el expediente, las actuaciones analizadas podrían suponer una infracción a la normativa sobre régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas, así como a la normativa reguladora de la contratación administrativa, sin que sea posible determinar las mismas al no disponer de los expedientes y documentación que las sustenta.

En definitiva, analizada la respuesta de la entidad denunciada, se comprueba la constancia suficiente de la existencia de indicios razonables de veracidad de los hechos referenciados en el primer apartado 'Alerta y contenido' y requerían ser investigados, teniendo en cuenta que los hechos denunciados entran dentro del ámbito competencial de la Agencia (art. 3. de la Ley 11/2016).

Por ello, el 4 de abril de 2021 se emitió el informe previo que evaluó la credibilidad de los hechos y determinó justificada una investigación, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

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

CSV (Código de Verificación Segura)	[Redacted]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[Redacted]	Página	2/38

Por Resolución n.º 513, de 06/07/2021 del director de la Agencia se inician las actuaciones de investigación, sobre la base del informe de verosimilitud citado. En la misma se señalan las conclusiones a las que llega la Agencia, obtenidas de los documentos que obran en el expediente y se requiere nueva documentación al Ayuntamiento de Tous.

- o Según se indica en la parte resolutoria de la citada Resolución:

*TERCERO. NOTIFICAR al Ayuntamiento de Tous la resolución de inicio de actuaciones, requiriéndole la siguiente documentación*

- *Se certifique por parte de la persona que ejerce las funciones de secretaria intervención de esa entidad local, el importe percibido por el ingeniero municipal (DNI: \*\*8328\*\*) en concepto de honorarios por la realización de servicios como técnico municipal (incluido el convenio con la Diputación Provincial), así como de la vinculación del ingeniero municipal con esa administración (en su caso, puesto que ocupa en la plantilla municipal, contrato de prestación de servicios, régimen retributivo, duración de su jornada laboral, régimen de compatibilidad autorizado), acompañado del acto administrativo que lo sustente, todo ello en las anualidades de 2017 a 2019 de los expedientes que se citan:*
  - (FRACC-1\_60%) y (FRACC-2/2\_40%) \* y regularización factura 2/2\_40% Honorarios Convenio Técnicos-Diputación-Ayuntamiento. Año 2017
  - (FRACC-1/2\_50%) \*Honorarios servicios Técnico Ingeniero Agrónomo Municipal. Año 2018
  - (FRACC-2/2\_50%) \*Honorarios servicios Técnico Ingeniero Agrónomo Municipal. Año 2018
  - HONORARIOS DE INGENIERO AGRÓNOMO (FEBRERO, MARZO Y ABRIL)
  - (FRACC-1\_Periodo: MAY-JUN-JUL-AGO-SEP-OCT/2019) \*Honorarios servicios Técnico Ingeniero Agrónomo Municipal.
- *En relación con las actividades del ingeniero municipal (DNI: \*\*8328\*\*), se aporte original electrónico o copia electrónica auténtica del expediente de contratación, incluyendo, en todo caso, las resoluciones dictadas dentro del expediente/s en tramitación o tramitado/s, facturas y documentos acreditativos de pago<sup>1</sup>, todo ello en las anualidades de 2017 a 2020 de los expedientes que se citan:*
  - Anualidad 2017
    - Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Sustitución de tubería de abastecimiento en la Pza. San Miguel.
    - Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilitación de pavimento, alumbrado y otros en Jardín de P
    - Honorarios redacc Direcc Obra y CSS: Sustitución de tubería de abastec Agua Potable en Pza. San Miguel y C/ Calvo Sotelo
    - Rect. Emit- 1 / PROYECTO, ESS, DRENAJE BARRANCO LOS PEDROS TM TOUS / TRABAJOS DE TOPOGRAFIA / ESTUDIO GEOTECNICO
    - Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilitación Camino "El Pernil".
    - PLAN DE CAMINOS RURALES Y VIALES\*Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilita"
    - PCR/PCV 2016/2017: PLAN DE CAMINOS RURALES Y VIALES\*Honorarios redacción Dirección de Obra y C Seguridad y Salud: Rehabi
  - Anualidad 2018:
    - Rect. Emit- 2 /PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE BASCULA MUNICIPAL Y ACCESO EN TOUS (VALENCIA)DE TOUSHONO IÓN CAMINO DE LA PARRA TMTOUS

<sup>1</sup> Datos textuales transcritos según información, para cada anualidad, obtenida del listado de Operaciones del Presupuesto de gastos remitido por esa entidad local (Reg. Entrada Agencia 2021000114).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	3/38

- HONORARIOS PROYECTO Y ESS DE GESTIÓN FORESTAL EN EL TM DE TOUS (VALENCIA)
- Honorarios Direcció de Obra y Coord Sys obras: REHABILITACION CAMINO LA PARRA en TM Tous.

➤ Anualidad 2019:

- DO Y CORDINADOR Sys DE PROYECTO DE GESTION FORESTAL 2018 EN TM DE TOUS (VALENCIA)
- DESGLOSADOS Nº1 Y Nº2, DO Y CORDINADOR DE SYS DE OBRA DE DRENAJE DEL BARRANCO DE PEDROS EN TM DE TOUS (VALENCIA)
- Honorarios Direcc Obra y Coord Seguridad y Salud obras: ADECUACION RONDA NORTE PARA ACCESO AL POLIGONO INDUSTRIAL DE TOU
- DO Y CSYS OBRA ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS RURALES EN EL TM DE TOUS (VALENCIA)
- Honorarios Redacció Proyecto obras y EBSS: GESTION FORESTAL 2019 TM Tous
- REDACCION DE PROYECTO Y ESS DE REHABILITACIÓN DE CAMINO RURAL DE LA POLVORA EN EL TM DE TOUS (VALENCIA)

➤ Anualidad 2020:

- Rect. Emit- 16/HONORARIOS CORRESPONDIENTE A LA GESTION Y TRAMITACIÓN DE LAS AYUDAS PLPIF ANTE LA GVA, REDACCION DE MEM
- Rect. Emit- 17/REDACCION DE ANTEPROYECTO DE EXPLOTACION Y ESTUDIO DE VIABILIDAD DE LA CONCESION DEL SERVICIO DE ABASTE

- En relación con las empresas [REDACTED] se aporte original o copia electrónica auténtica de los expedientes de contratación de las actuaciones que se citan, incluyendo, en todo caso, las resoluciones dictadas dentro del expediente/s en tramitación o tramitado/s, facturas y documentos acreditativos de pago en relación con las empresas y anualidades que se citan<sup>2</sup>:

➤ [REDACTED]

Anualidad 2018:

- ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS RURAL EN EL T.M. DE TOUS (VALENCIA)
- REHABILITACIÓN DE ACERAS, MEDIANTE PAVIMENTO CONTINUO, EN EL JARDÍN DE PZ. ESPAÑA EN TOUS (VALENCIA)
- Honorarios redacción Proyecto de obras: ADECUACION RONDA NORTE PARA ACCESO AL POLIGONO INDUSTRIAL DE TOUS 2018/2019\* EXP

Anualidad 2020:

- PROYECTO, ESS, DO, CONTROL DE CALIDAD Y COORDINADOR DE SEGURIDAD Y SALUD DE COLOCACION DE BASCULA MUNICIPAL EN TOUS
- DO, CONTROL DE CALIDAD Y COORDINADOR REHABILITACION DE ACERAS, MEDIANTE PAVIMENTO CONTINUO, EN EL JARDIN DE LA PZ. E.

➤ [REDACTED]

Anualidad 2020:

- REHABILITACION DE ACERAS MEDIANTE PAVIMENTO CONTINUO EN EL JARDIN DE ZA ESPAÑA

<sup>2</sup> Datos textuales transcritos según información, para cada anualidad, obtenida del listado de Operaciones del Presupuesto de gastos remitido por esa entidad local (Reg. Entrada Agencia 2021000114).

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	4/38

## SEXTO. Ampliación del plazo

Por Resolución nº 574, de 03/08/2021, dictada por el director de esta Agencia, en garantía del buen resultado de la investigación, se acuerda estimar la solicitud del Ayuntamiento de Tous, acordando la ampliación del plazo inicialmente concedido en la Resolución nº 513, dictada por el director de la Agencia el 06/07/2021, en 10 días hábiles adicionales, a contar desde la finalización del plazo inicialmente concedido.

## SÉPTIMO. Aportación de documentación

La información solicitada fue remitida a la Agencia el día 10 de septiembre de 2021 (NRE núm. 2021000906) y contiene los documentos, según se indica en la misma:

- Certificado relación contractual el ingeniero municipal, así como documentación contable relativa al pago de los servicios prestados como técnico.
- Actividades realizadas por el ingeniero municipal se remite la documentación contable relativa para las anualidades 2017,2018 y 2019.
- Documentación contable relativa a las empresas [REDACTED]

## OCTAVO. Informe provisional de investigación

El 8 de noviembre, se emite informe provisional de investigación en el que se concluye, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida y la obrante en el expediente, la existencia de vinculación laboral de la persona que, según se indica, realizaba las tareas de ingeniero agrónomo municipal, así como el cobro de honorarios por facturación de otros servicios.

Dicho informe fue debidamente notificado al Ayuntamiento mediante su puesta a disposición en la sede electrónica de esta Agencia.

## NOVENO. Trámite de audiencia

Dentro del plazo de audiencia concedido, el pasado día 1 de diciembre se ha presentado escrito por parte de la entidad local (RE AVAF nº 2021001189). En el documento se manifiesta, de forma resumida, lo siguiente:

*Primera.- Contratación del ingeniero agrónomo municipal.*

*Este Ayuntamiento como la inmensa mayoría de los municipios de la Provincia de València de población inferior a 5000 habitantes, vino realizando durante muchos años la contratación de los técnicos municipales, en este caso el ingeniero municipal (así como la contratación de otros técnicos) al amparo de los Convenios suscritos con la Diputación de València [...] La actuación del Ayuntamiento de Tous en este apartado en ningún caso se ha realizado de mala fe o con intención fraudulenta. Hemos actuado con el asesoramiento y la asistencia de la Diputación de Valencia quien siempre sostuvo la legalidad de la forma y del fondo de lo actuado, hasta que ya en 2019 dejó de mantener esta línea y "abandonó" al Ayuntamiento de Tous (a todos los Ayuntamientos de la Provincia) frente a la inspección de trabajo y a la TGSS.*

*Segunda.- Cobro de honorarios por facturación de otros servicios.*

*Como el Ayuntamiento de Tous carecía y carece en su plantilla del personal técnico - arquitecto y/o ingeniero- al efecto, encargó y cubrió sus necesidades durante el periodo analizado a través de empresas y técnicos: direcciones de obra, proyectos de obra, estudios de seguridad de espectáculos pirotécnicos etc.*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	5/38

[...] Considera esta alcaldía que quien realizó funciones de ingeniero no “facturó simultáneamente servicios como empleado público.” El contrato suscrito con esta persona no era como empleado público ni se facturaban servicios como tal. Aunque erróneamente catalogado, se facturaron los servicios prestados al amparo de un contrato de servicios.

Si no se formalizaron expedientes de contratación con presupuesto previo, informe de necesidad, informe de intervención, adjudicación etc. etc. para las direcciones de obra, redacción de proyectos etc, es porque la persona que en esas fechas realizaba las funciones de secretaría-intervención en el Ayuntamiento de Tous entendía que por su importe, como contratos menores, no era necesario; siendo suficiente con incorporar la factura y realizar el pago.

Desde el año 2020, siguiendo las indicaciones y el asesoramiento de los nuevos funcionarios de habilitación nacional que han ejercido y ejercen en Tous, ya para todos los contratos menores se tramita el preceptivo expediente de contratación con los requisitos y formalidades que establece la LCSP.

Así pues en este apartado tanto la alcaldía como el Ayuntamiento en su conjunto no hemos hecho sino lo que el funcionario encargado de la secretaría-intervención nos ha indicado en cada momento.

**En cuanto al régimen de incompatibilidades aplicable a los empleados públicos.**  
 Nada que objetar en este apartado a las conclusiones del informe. Ahora bien, atendido al carácter de “contrato de servicios” o de “arrendamiento de servicios” que el Ayuntamiento utilizó en los años 2016 y siguientes con el beneplácito y la asistencia de la propia Diputación de Valencia, es de comprender que no considerara incluido al ingeniero en el régimen de incompatibilidades aplicable a los funcionarios públicos, ya que evidentemente no lo era.

## ANÁLISIS DE LOS HECHOS

### PRIMERO. Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos

#### 1. Metodología

Para la realización de la presente investigación se ha tomado como punto de partida la documentación facilitada por la persona alertador, base que ha servido para determinar la documentación necesaria a requerir para una adecuada evaluación de los hechos denunciados, así como la remitida por parte de la administración local en los sucesivos requerimientos practicados.

Dicho acervo documental ha sido objeto de análisis por parte de esta Agencia para determinar la veracidad de los hechos, siendo el resultado de este análisis el que se expone en el presente informe y en el que se analiza los hechos contrastados, la normativa que le resulta aplicable y sus exigencias procedimentales en el caso que se investiga, para posteriormente analizar su posible incumplimiento y finalmente los efectos que derivan del mismo.

#### 2. Hechos

Se analiza en el presente informe, en primer lugar, la vinculación con esa administración de la persona que, según se indica, presta servicios como ingeniero agrónomo municipal (en su caso, puesto que ocupa en la plantilla municipal, contrato de prestación de servicios, régimen retributivo, duración de su jornada laboral, régimen de compatibilidad autorizado) en las anualidades de 2017 y 2018, para posteriormente analizar los pagos efectuados al citado ingeniero por la prestación de otros servicios.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	6/38

**I. Relación laboral de la persona contratada como ingeniero agrónomo municipal con el Ayuntamiento de Tous**

En este sentido, se certifica el 10/09/2021, por parte del secretario que actualmente ejerce como habilitado nacional en el municipio y el visto bueno del alcalde, la situación administrativa del ingeniero agrónomo municipal en este periodo con el siguiente detalle:



Igualmente, se aporta como documentación el detalle de las anualidades certificadas:

**i. Anualidad 2017: Contrato de prestación de servicios entre el ayuntamiento de Tous y el ingeniero agrónomo.**

En dicha anualidad su vinculación con la entidad se realiza a través de un contrato que se define de arrendamiento de servicios a tenor de los artículos 1254 y 1544 del Código Civil, y concordantes.

Fue suscrito el 01/02/2017 por el alcalde de la localidad y el ingeniero agrónomo, indicando el periodo de vigencia desde el 1 de enero, hasta el 31 de diciembre de 2017.

En sus Estipulaciones se establece:

*Este contrato profesional de prestación de servicios se establece al amparo del Convenio de colaboración suscrito entre la Diputación de Valencia y la Demarcación en Valencia del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante (COIAL).*

**SEGUNDA** - Los servicios que prestará a Entidad Local el Ingeniero Agrónomo contratado serán todos aquellos inherentes a la función informativa, asesora y dictaminante que se correspondan con la titulación profesional del Ingeniero Agrónomo, citándose a título meramente enunciativo:

- a - Emisión de informes de carácter agropecuario.  
Emisión de informes sobre mejora del suelo
- b - Estudio, control y auditoria medioambiental.  
Técnicas de defensa del medio ambiente.  
Gestión medioambiental.
- c - Emisión de informes sobre licencias de obras agroindustriales, rurales, ganaderas y medioambientales.
- d - Emisión de informes sobre licencias de actividades agroindustriales, rurales, ganaderas y medioambientales.
- e - Emisión de informes sobre calificación urbanística de terrenos en suelo no urbanizable.  
Planificación y Ordenación Territorial.  
Programas de actuación urbanística, planes especiales, normas subsidiarias.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	7/38

- Proyectos de parcelación, reparcelación y expropiación.*
- f - Análisis y optimización de recursos hidrológicos del municipio. Depuración de aguas. Embalses, depósitos, canales y acequias.*
- g - Replanteo de alineación y rasantes de vías pecuarias.*
- h - Ayuda técnica en la preparación de expedientes de contribuciones especiales, referidas a mediciones y módulos de reparto.*
- i - Emisión de valoraciones y tasaciones estimadas sobre obras e inversiones municipales de carácter rural y medioambiental. Electrificación rural.*
- j - Proyección de zonas ajardinadas y paisajismo. Regeneración de espacios verdes.*
- k - Gestión de residuos sólidos urbanos, purines, residuos orgánicos y demás residuos agrícolas.*
- l - Orientación y tramitación de subvenciones y ayudas.*
- m - Asesorar a las Comisiones Informativas y órganos decisorios de la Corporación en cuantos acuerdos tengan que adoptar.*
- n - Participar en la composición de los Consejos Agrarios Municipales.*
- ñ - Proyección de áreas lúdico-deportivas*
- o - Cualquier otra que en un futuro pueda conveniarse.*

**TERCERA** - La prestación de estos servicios se desarrollará durante un día a la semana con un máximo de prestación de dos horas, con un cómputo de cincuenta semanas al año.

**CUARTA** - El coste de la prestación de servicios que resulta de la aplicación de los baremos establecidos con carácter de referencia, asciende a 6.265 € (IVA incluido), que serán abonadas por las entidades en los porcentajes y cantidades que se indican:

<u>ENTIDAD</u>	<u>%</u>	<u>IMPORTE</u>
Diputación	55	3.446
Ayuntamiento	20	1.253
Colegio	25	1.566

Los pagos de los honorarios se efectuarán del siguiente modo:

Los correspondientes a la Entidad Local los abonará ésta directamente al Ingeniero Agrónomo contratado.

Los correspondientes a Diputación serán transferidos a la Entidad Local el último mes de cada semestre, la cual los abonará posteriormente al Ingeniero Agrónomo contratado.

La aportación del Colegio a los colegiados que se adscriban a este convenio consistirá en un descuento del 25% en los derechos de visado de los trabajos profesionales que presenten, con los límites establecidos en la cláusula sexta.

Si la Entidad Local rescindiera el contrato unilateralmente, antes de cumplido el plazo anual fijado, deberá resarcir al Ingeniero Agrónomo en un importe correspondiente a la mitad del total de la cantidad que le restase percibir durante dicho período.

Caso de que el Ingeniero Agrónomo rescindiera el contrato unilateralmente antes de cumplido el plazo anual fijado, no tendrá derecho a los honorarios del semestre en cuestión y será excluido de las listas de titulados confeccionadas en ejecución del Convenio, pudiendo la Demarcación en Valencia del COIAL incoar el correspondiente expediente disciplinario.

En caso de que se rescindiera el contrato por cualquier causa, la Entidad Local deberá notificarlo a la Diputación de Valencia y a la Demarcación en Valencia del COIAL dentro del plazo de 15 días hábiles.

**QUINTA** - Asimismo, podrá atender en el campo de su competencia y fuera de las horas pactadas de dedicación semanal las necesidades municipales de redacción de proyectos y dirección de obras que la Entidad Local le encargue, devengándose los honorarios que se convengan, usando como referente los baremos establecidos con carácter de referencia por la Demarcación en Valencia del COIAL.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	8/38

La Entidad Local deberá poner en conocimiento de la Demarcación en Valencia del COIAL dichos encargos.

Se recuerda que existe una incompatibilidad total para ejercer la profesión a nivel privado en todo el término municipal, (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades de personal al Servicio de las Administraciones Públicas). No se podrán contratar los servicios de los profesionales que incurran en alguna de las causas del artículo 60 del RDL 372011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba la ley de Contratos del sector público.

Como documentos que se adjuntan a la formalización del contrato, figuran los que se citan, todos ellos emitidos en la misma fecha, sin membrete municipal y rubricados a mano:

- 01/02/2017. Providencia de inicio. Se indica la necesidad para de contratar la prestación de servicios con ingeniero agrónomo a través de contrato menor por importe de 6256 euros.
  - 01/02/2017. Informe de secretaria. Se considera el procedimiento más adecuado para su adjudicación, el contrato menor.
  - 01/02/2017. Informe de intervención, existencia de consignación presupuestaria, y autorización del gasto por importe de 5.177,69€ y 1.087,31€ de Iva
  - 01/02/2017. Resolución de alcaldía (sin número, sin membrete y rubricado a mano), por la que se resuelve llevar a cabo en el año 2017 la prestación de servicios entre el ayuntamiento de Tous y el ingeniero agrónomo, siendo su objeto, *la elaboración de informes, memorias y trabajos acordes con su titulación.*
- ii. **Anualidad 2018: Contrato de prestación de servicios entre el ayuntamiento de Tous y un ingeniero agrónomo, suscrito el 12 de febrero de 2018 (Expte. 67/2018)**

Como justificación documental se aporta los documentos que se citan (firma electrónica):

- 01/02/2018. Providencia de inicio. Se indica la necesidad de contratar un ingeniero agrónomo a través de contrato menor.
- 05/02/2018. Informe de secretaria. Se considera como procedimiento más adecuado para su adjudicación el contrato menor.
- 06/02/2018. Decreto alcaldía 2018-0005, de 06/02/2018, por la que se resuelve el contrato menor de prestación de servicios de ingeniero agrónomo por un importe de 5.177,69€ (sin Iva), 6.265 € (Iva incl). Se establece que el objeto del contrato es: *la contratación de un ingeniero agrónomo para la elaboración de informes, memorias y trabajos acordes con su titulación.*
- 12/02/2018. Documento de formalización del contrato menor. Figura como firmantes el alcalde de la localidad y el ingeniero agrónomo municipal. El plazo de ejecución del contrato es de desde el 01/01/2018 hasta el 31/12/2018.

En su clausulado se indica:

TERCERA - Los servicios que prestará a Entidad Local el Ingeniero Agrónomo contratado serán todos aquellos inherentes a la función informativa, asesora y dictaminante que se correspondan con la titulación profesional del Ingeniero Agrónomo, citándose a título meramente enunciativo:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	9/38

- a - Emisión de informes de carácter agropecuario.
  - ☐ Emisión de informes sobre mejora del suelo
- b - Estudio, control y auditoria medioambiental.
  - ☐ Técnicas de defensa del medio ambiente.
  - ☐ Gestión medioambiental.
- c - Emisión de informes sobre licencias de obras agroindustriales, rurales, ganaderas y medioambientales.
- d - Emisión de informes sobre licencias de actividades agroindustriales, rurales, ganaderas y medioambientales.
- e - Emisión de informes sobre calificación urbanística de terrenos en suelo no urbanizable.
  - ☐ Planificación y Ordenación Territorial.
  - ☐ Programas de actuación urbanística, planes especiales, normas subsidiarias.
  - ☐ Proyectos de parcelación, reparcelación y expropiación.
- f - Análisis y optimización de recursos hidrológicos del municipio. Depuración de aguas.
  - ☐ Embalses, depósitos, canales y acequias.
- g - Replanteo de alineación y rasantes de vías pecuarias.
- h - Ayuda técnica en la preparación de expedientes de contribuciones especiales, referidas a mediciones y módulos de reparto.
- i - Emisión de valoraciones y tasaciones estimadas sobre obras e inversiones municipales de carácter rural y medioambiental.
  - ☐ Electrificación rural.
- j - Proyección de zonas ajardinadas y paisajismo.
  - ☐ Regeneración de espacios verdes.
- k - Gestión de residuos sólidos urbanos, purines, residuos orgánicos y demás residuos agrícolas.
- l - Orientación y tramitación de subvenciones y ayudas.
- m - Asesorar a las Comisiones Informativas y órganos decisorios de la Corporación en cuantos acuerdos tengan que adoptar.
- n - Participar en la composición de los Consejos Agrarios Municipales.
- ñ - Proyección de áreas lúdico-deportivas
- o - Cualquier otra que en un futuro pueda conveniarse.

**CUARTA** - La prestación de estos servicios se desarrollará durante un día a la semana con un máximo de prestación de dos horas.

### iii. Relación de servicios entre el ayuntamiento de Tous y el ingeniero agrónomo para el ejercicio de 2019.

En cuanto a la posible relación contractual en la anualidad 2019, atendiendo al certificado expedido por la secretaría municipal, **no consta expediente de contratación**, no obstante, se remite documentación contable relativa al pago de los servicios realizados por importe de 4.698,75 €.

Como justificación documental se aporta por parte de la entidad local:

- o Informe de la intervención municipal: *nota de reparo expediente 480/2019*, de 28/06/2019. Relativa a los pagos remesa 2019-206 31-05-19, de 28/06/2019, incluyendo en su relación *la Facc-1 periodo (feb.-marz-abr 2019)*. *Honorarios servicio técnico agrónomo municipal*, por importe de 1.566,25 €. En dicho informe se emite nota de reparo por la intervención al considerar que no procede su pago, indicando:

*Esta intervención debe informar que respecto a la factura del ingeniero municipal por Honorarios servicio técnico Agrónomo municipal por importe de 1.566,25 euros, no existe en la actualidad contrato para el técnico por tanto no procede el pago puesto que el técnico se debería proceder a la contratación a través de una bolsa de trabajo de la mancomunidad, sacando la plaza correspondiente o bien a través del correspondiente procedimiento de contratación de un servicio respetando los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia, publicando el procedimiento en el perfil del contratante, en ningún caso es un contrato menor dado que es un contrato recurrente puesto que se repite todos los años*

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	10/38

La ordenación del pago se realiza por Decreto 2019-0214, de 28/06/2019, firmado por el alcalde de la entidad.

- o Informe de la intervención municipal: *nota de reparo expediente 814/2019*, de 22/11/2019. Relativa a los pagos remesa 2019-212\*12-11-19 201911-01, de 22/11/2019, incluyendo en su relación la *Facc-1 periodo (may-jun-jul-ago-oct. 2019)*. Honorarios *servicio técnico agrónomo*, por importe de 3.132,51 €. En dicho informe se emite nota de reparo por la intervención al considerar que no procede su pago, indicando:

*Respecto a las facturas tanto de xxx (ingeniero municipal) como xxx señalar que se ha observado que tal como señala LCSP "En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo." No se ha justificado pero esta intervención tiene constancia que tanto uno como otro en estos momentos han superado dicha cifra.*

La ordenación del pago se realiza por Decreto 2019-0335, de 22/11/2019, firmado por el alcalde de la entidad.

Según listado remitido y obtenido de la contabilidad municipal (*listado operaciones de presupuesto de gastos*) el total percibido en estos conceptos es el que se cita:



## II. Facturación y pagos por otros servicios realizados

En la documentación remitida consta justificación documental de facturaciones realizadas por el ingeniero agrónomo municipal, según expedientes que se citan:

- Redacción de los proyectos:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	11/38

- Proyecto de rehabilitación del camino rural de la Parra en Tous (Valencia), redactado por el ingeniero agrónomo municipal, fechado en junio de 2018.
- Proyecto de gestión forestal en el término municipal de Tous (Valencia), redactado por el ingeniero agrónomo municipal, fechado en junio de 2018.

No se aporta expediente administrativo que justifique dichos encargos.

- Resoluciones alcaldía de adjudicación:

- Certificado de la Resolución de alcaldía de 09/03/2016 por la que se resuelve adjudicar el contrato menor, según se indica: *Llevar a cabo en el año 2017 la prestación de servicio de redacción del **proyecto de rehabilitación del firme del jardín de la plaza San Miguel con el ingeniero agrónomo**, el precio del cual asciende a 2.112,11 euros y 443,54 euros de IVA*
- Certificado de la Resolución de alcaldía de 09/03/2017 por la que se resuelve adjudicar el contrato menor, según se indica: *Llevar a cabo en el año 2017 la **prestación de servicio de dirección de obra del proyecto de rehabilitación del firme del jardín de la plaza San Miguel y otras en la población de Tous con el ingeniero agrónomo**, el precio del cual asciende a 1.069,77 euros y 224,65 euros de IVA.*

No se aporta más documentación sobre dichas adjudicaciones.

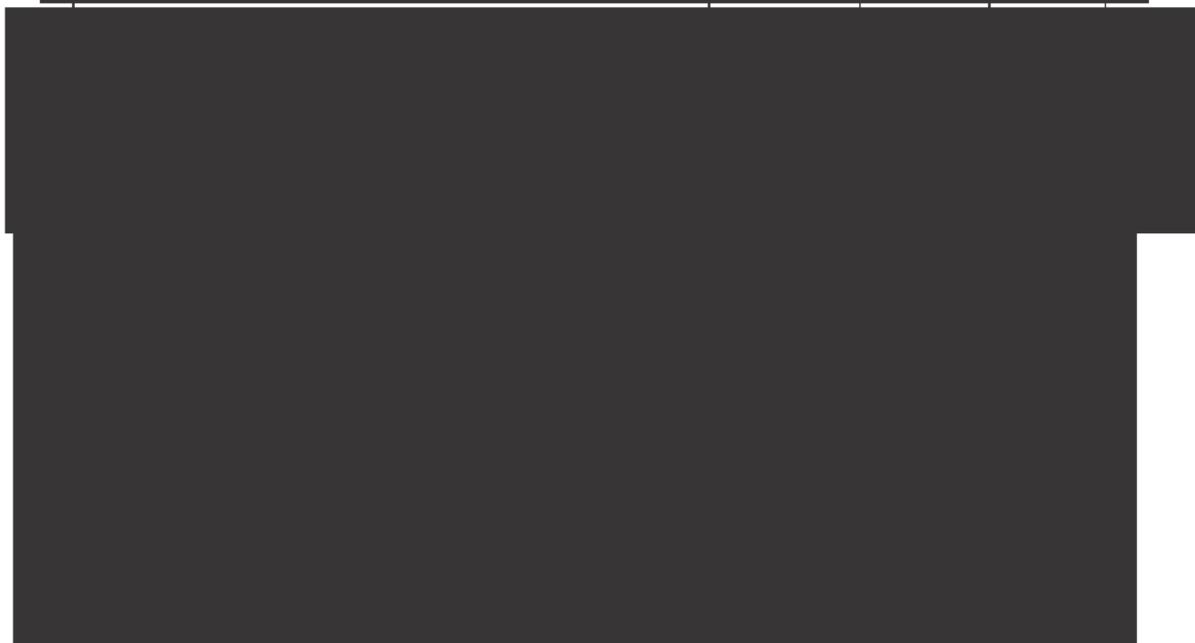
- Resoluciones alcaldía aprobación de gasto y ordenación del pago:

- **Decreto núm. 2017-0287**, de 03/11/2017, de aprobación de gasto y ordenación del pago, en el que se incluye la factura de Honorarios redacción proyecto, estudio seguridad y salud trabajos de topografía Barranco Los Pedros TM-TOU, por importe de 8.558,60€.
- **Decreto núm. 2017-0328**, de 26/12/2017, de aprobación de gasto y ordenación del pago, en el que se incluyen las facturas:
  - Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Sustitución de tubería de abastecimiento en la Pza. San Miguel, por importe de 2.555,65€.
  - Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilitación Camino "El Pernil", por importe de 1.664,73€.
- **Decreto núm. 2019-0214**, de 28/06/2019, de aprobación de gasto y ordenación del pago, en el que se incluye las facturas:
  - Honorarios redacción Proyecto y EBSS: Gestión forestal TM-Tous, por importe de 1.234,58€.
  - Honorarios redacción Proyecto y ESS de rehabilitación de camino rural de la pólvora en el TM-Tous, por importe de 3.783,67€.
- **Decreto núm. 2019-0055**, de 07/03/2019, de aprobación de gasto y ordenación del pago, en el que se incluye las facturas:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	12/38



- Honorarios Dirección obras y coord. Seg. y Salud: Gestión forestal TM-Tous.
  - Desglosados nº1 y nº2, D.O. y Coordinador de S y S de obra de drenaje del barranco de pedros en TM-Tous.
  - Honorarios Dirección obras y coord. S y S: Adecuación Ronda Norte acceso al polígono.
  - Honorarios Dirección obras y coord. S y S: acondicionamiento caminos rurales TM-Tous.
- o Los proyectos facturados en las anualidades 2017 a 2020 han sido obtenidos del listado remitido por el Ayuntamiento y extraído de la contabilidad municipal ("listado operaciones de presupuesto de gastos") según se cita:



CSV (Código de Verificación Segura)	[Redacted]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[Redacted]	Página	13/38





### III | Facturación de otras empresas

o

Por parte de la entidad local se remite Decreto núm. 2018-0332, de 13/11/2018, de aprobación de gasto y ordenación del pago, en el que se incluye las facturas A015/2018, por importe de 6.211,76 y A016/2018, por importe de 4.551,83, sin embargo, se detalla a continuación el importe facturado por la empresa, según listado remitido de la contabilidad municipal (*listado operaciones de presupuesto de gastos*):



No se aporta expediente administrativo.

o

En relación con los pagos a la citada mercantil, se adjunta expediente con la ref. 251/2020 de Reconocimiento extrajudicial de créditos (REC) en el que figuran como pendientes de aplicar al presupuesto las facturas de la empresa en concepto de certificación nº 1 y 2 de obras de *rehabilitación de aceras mediante pavimento continuo en el jardín de la pza. España*.

El mismo se inicia el 27/04/20, por providencia de alcaldía con su Anexo de facturas pendientes de aplicar al presupuesto municipal.

Cabe destacar que consta Informe de intervención suscrito el 30/04/20 por la persona que ocupa el puesto de secretaria-intervención, en el que se *informa*:

**[...] Por lo que respecta a las inversiones no consta respecto a las mismas nada en los expedientes, por lo que ha omitido todo tipo de control tanto en la licitación, como en la ejecución y posterior recepción y certificación de las obras. Las obras materialmente existen y han sido ejecutadas, pero se pone de manifiesto que su realización se ha adjudicado de forma directa, no se valora si los precios son precios de mercado, por otro lado, no constan certificaciones de obras, así como actas de recepción. Por lo que decide por parte de esta intervención, pese a que es un gasto autorizado, comprometido y aprobado durante el 2019, en el que todo tipo de control debería de haberse efectuado en dicho ejercicio antes de reconocer las obligaciones, se pone en advertencia de la existencia de prácticas colusorias.**

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	14/38



**Quinto:** Analizadas las facturas que integran el Reconocimiento extrajudicial del crédito, podemos realizar las siguientes advertencias:

**Existen facturas pendientes pago, son relativas a obras e inversiones que se han ejecutado en el ejercicio 2019, tales como pavimentación en el jardín de la plaza de España, la instalación de la báscula, aceras, la incorporación de palmeras y alcornoques, la instalación de un centro de transformación del pozo corral de caballeros. En relación a dichas inversiones, no consta en esta administración expediente alguno relativo a la licitación del contrato, informes técnicos, proyectos, formalización de contratos, certificaciones de obras, actas de recepción, expresamente se dispone en la incorporación de nuevas unidades fuera de proyecto de palmeras y alcornoques. En el mejor de los casos el expediente está integrado únicamente por un presupuesto.**

[...] **Sexto:** Por lo que respecta a las facturas de servicios prestados, sin seguir ninguno de los procesos contractuales dispuestos por la LCSP o bien sin la debida consignación presupuestaria, de conformidad con el art 39 de la ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, "son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el art 47 de la ley 39/2015...serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes: b) la carencia o insuficiencia de crédito..."

El art 47 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que "los actos de las administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido..."

[...] **Octavo:** No obstante, las matizaciones realizadas anteriormente, no debemos olvidar que las actuaciones incluidas en el ámbito de los REC objeto de análisis, se han producido omitiendo la función fiscalizadora, de conformidad con el art 28 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. En este caso, se pone de manifiesto que deberían de haberse iniciado los expedientes mediante la oportuna providencia justificando la necesidad de la prestación, adjuntando un presupuesto o cuantificación del gasto por los técnicos a efectos de emitir los informes de legalidad sobre procedimiento y órgano competente, así como los oportunos informes de intervención consignando los créditos adecuados para ello. Es decir, se han omitido todos los actos necesarios para poder gestionar el gasto adecuadamente.

Del mismo modo, se hace hincapié en que se han omitido toda norma, principio o criterio que rige la contratación en el sector público, omitiéndose el control no solamente en cuanto al gasto propiamente dicho y en relación al control interno, sino en el ámbito de la gestión de los expedientes en dicha administración, al obviarse todo tramite mínimo que a cualquier administración se le exige para la contratación.

Posteriormente, por Decreto de alcaldía nº 2020-0134, de 30/04/20, se hace referencia al citado informe de 30/04/20 de la intervención y se acuerda proceder al pago de las facturas y dar cuenta al Pleno.

Según datos obtenidos del listado remitido de la contabilidad municipal (*listado operaciones de presupuesto de gastos*):



CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	15/38

Las consideraciones jurídicas y procedimentales hasta ahora realizadas en relación con las adjudicaciones citadas en los apartados I y II, son analizadas a continuación.

### 3. Marco normativo

#### I. En cuanto a la prestación del servicio realizado por parte de la persona que ejercía funciones de ingeniero agrónomo municipal del Ayuntamiento de Tous.

- En la **anualidad 2017** sus servicios consideran como incluidos dentro un contrato de arrendamiento de servicios de los previstos en el Código Civil (a tenor de los artículos 1254 y 1544 del Código Civil, según se cita), pero se financian al amparo del Convenio de colaboración suscrito entre la Diputación de Valencia y El Colegio Territorial de Ingenieros Agrónomos de Valencia (CIAV).
- En la **anualidad de 2018**, se configura su relación contractual a través de, según se denomina, un contrato menor de servicios, sometido por lo tanto a la legislación de contratación del sector público.
- Si bien en la certificación expedida por parte de la persona que ocupa la secretaría-intervención de 10/09/2021, consta que en la **anualidad 2019 no consta expediente de contratación para la prestación de servicios con el ingeniero agrónomo**, en el listado de operaciones del presupuesto de gastos y en propio informe se certifica el pago de 4.698,75€ (correspondiente a las 2 facturas que se citan), según consta como concepto:
  - Facc-1. periodo feb-marzo-abril 2019. Honorarios servicios técnico agrónomo municipal.
  - Facc-1. periodo mayo-jun-jul-ago-sept-oct 2019. Honorarios servicios técnico agrónomo municipal.

En relación con este punto, y para aclarar la relación que unía al ingeniero agrónomo con el Ayuntamiento, deben analizarse las siguientes cuestiones:

#### i. **Carácter de las funciones reservadas a funcionarios públicos**

Según lo expuesto cabe analizar la procedencia de la designación del ingeniero agrónomo municipal mediante un contrato de arrendamiento de servicios (sometido al Código Civil), y un contrato de servicios (sometido a la legislación de contratación pública), así como su validez y limitaciones competenciales.

Las funciones que tienen los arquitectos, ingenieros y, en general, técnicos municipales, deben ser ejercidas por funcionarios, dado que las funciones de informe e inspección que les son inherentes están reservadas a esta clase de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	16/38

En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local establece con rotundidad que, con carácter general las plazas existentes en las entidades locales son de funcionarios.

Así el artículo 92 del citado texto normativo dispone que: "2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario".

Por ello ya esta norma está indicando que las funciones propias deben ser realizadas por funcionarios propios, no por empresas externas al ayuntamiento, como es el caso del ingeniero agrónomo contratado por un contrato de servicios.

Del mismo modo, el apartado 3 de dicho artículo dispone que corresponde **exclusivamente a los funcionarios de carrera** al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Igualmente, si examinamos las funciones reservadas a los funcionarios públicos comprobamos que deben comprender las propias de estos puestos. Así el artículo 9.2 del 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, establece que:

*[...] 2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden **exclusivamente a los funcionarios públicos**, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca [...].*

**En conclusión, con carácter general todas las plazas de personal que presta servicios a los Ayuntamientos que implican (directa o indirectamente el ejercicio de potestades públicas), deben ser reservadas a los funcionarios públicos, y solo se suele admitir como excepción las de aquellos sectores que pueden ser externalizables, como puede ser la impartición de clases diversas, o servicios varios de apoyo o colaboración con el ejercicio de dichas funciones.**

En el caso de los ingenieros municipales consideramos, además, que se trata de puestos que participan claramente en el ejercicio de potestades públicas y que por ello deben existir puestos para ellos especialmente reservados a funcionarios, en las tareas ordinarias de emisión de informes de carácter agropecuario, en licencias medioambientales, instrumentos de planeamiento...

En este sentido se pronuncia la STS 1160/2020, 14 de septiembre de 2020. El alto tribunal afirma que:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	17/38



[...] la tramitación de los procedimientos administrativos, en cuanto constituyen la actividad indispensable, técnica y ordinaria de las Administraciones, queda reservada para los funcionarios públicos integrados en los respectivos órganos que tienen asumida las competencias correspondientes, lo cuales, conforme a la planificación de los recursos humanos que se dispone en el artículo 69 del Estatuto Básico, han de tomar en consideración las necesidades que esa actividad ordinaria comporta.

Es más, se manifiesta el alto Tribunal con relación a la sobrecarga de trabajo que pueda justificar la externalización de estas funciones, afirmando que “ello debiera haber llevado a la planificación de sus recursos humanos y no alterar la exigencia legal de que la Administración ejercita sus potestades mediante el personal funcionario del que debe estar dotado cada uno de los órganos que la integran”.

Cabe indicar que, a pesar de dicha obligación legal, consultada la plantilla municipal (Edicto del Ayuntamiento de Tous sobre aprobación definitiva del presupuesto 2020 y plantilla de personal BOP nº 55, de 20-III-2020), no consta dotación presupuestaria para el puesto de ingeniero agrónomo municipal, siquiera con un régimen de dedicación parcial.

En el caso que nos ocupa, se pone de manifiesto con la mera lectura de los servicios que según los contratos (de arrendamiento de servicios o de servicios) que debía prestar el citado técnico durante los ejercicios de 2016 a 2018, que dicha persona estuvo ejerciendo indebidamente funciones claramente reservadas a un funcionario público, como lo eran la emisión de informes preceptivos y vinculantes para la concesión de licencias urbanísticas y ambientales, tramitaciones urbanísticas de diversa índole y asesoramiento a los órganos municipales en la toma de decisiones públicas.

El hecho que se canalizara dicha relación en el ejercicio 2017 por la figura jurídica del contrato de arrendamiento de servicios del Código Civil, como si se tratase de una relación de servicios propia de un ente del sector privado, y que posteriormente se canalizase como un contrato de servicios de los previstos en la normativa de contratación del sector público, a pesar de ser una clara irregularidad administrativa y la utilización de un régimen jurídico incorrecto, resulta intrascendente a la hora de delimitar el alcance reservado de dichas funciones realizadas a personal que debía tener la característica de funcionario público, de la que notoriamente carecía dicho ingeniero.

En el sentido expuesto, y en apoyo de esas consideraciones, resulta conveniente remitirse al tenor del pronunciamiento incluido en el Informe de intervención suscrito el 30/04/20, emitido por el funcionario de habilitación nacional que ocupaba el puesto de secretaria-intervención de dicho Ayuntamiento, en el que, en la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos (Expte. 251/2020), aportado por la entidad local al que se tramita en esta Agencia con el núm. 2020/G01\_01/000235, se informaba lo siguiente:

El pago de los reconocimientos extrajudiciales responde a inversiones y gastos en técnicos que han sido realizados en 2019. Conviene señalar que tal y como obra en expedientes de esta administración, han venido siendo reparadas de forma reiterada, por la anterior habilitada, las facturas emitidas por los técnicos tales como las de D. xxx (arquitecto municipal), ya que no existe contrato que ampare su relación con esta administración, ejerce funciones que el art 90 de la LRBRL a funcionarios de la administración, y en todo caso se debía de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	18/38



haberse licitado su contratación o bien ofertar la plaza de arquitecto para que de conformidad con los principios de mérito, capacidad e igualdad quien accediese a la misma fuese el encargado de realizar dichas funciones.

[...]

**Quinto:** Analizadas las facturas que integran el Reconocimiento extrajudicial del crédito, podemos realizar las siguientes advertencias:

Existen facturas pendientes pago, son relativas a obras e inversiones que se han ejecutado en el ejercicio 2019, tales como pavimentación en el jardín de la plaza de España, la instalación de la báscula, aceras, la incorporación de palmeras y alcornoques, la instalación de un centro de transformación del pozo corral de caballeros. En relación a dichas inversiones, no consta en esta administración expediente alguno relativo a la licitación del contrato, informes técnicos, proyectos, formalización de contratos, certificaciones de obras, actas de recepción, expresamente se dispone en la incorporación de nuevas unidades fuera de proyecto de palmeras y alcornoques. En el mejor de los casos el expediente está integrado únicamente por un presupuesto.

Además, se incorporan tres facturas de D. xxx (arquitecto municipal), por la realización de informes, honorarios, dirección de obras, etc., a lo que nos remitimos al punto anterior (no existe contrato para formalizar dicha relación, ejerce tareas reservadas, dichas funciones deberían de cubrirse las necesidades de personal mediante la contratación, mediante oferta de empleo público o cualquier forma de provisión de personal).

**Sexto:** Por lo que respecta a las facturas de servicios prestados, sin seguir ninguno de los procesos contractuales dispuestos por la LCSP o bien sin la debida consignación presupuestaria, de conformidad con el art 39 de la ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, **“son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el art 47 de la ley 39/2015...serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes: b) la carencia o insuficiencia de crédito...”**

El art 47 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “los actos de las administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

[...] se pone de manifiesto que deberían de haberse iniciado los expedientes mediante la oportuna providencia justificando la necesidad de la prestación, adjuntando un presupuesto o cuantificación del gasto por los técnicos a efectos de emitir los informes de legalidad sobre procedimiento y órgano competente, así como los oportunos informes de intervención consignando los créditos adecuados para ello. Es decir, se han omitido todos los actos necesarios para poder gestionar el gasto adecuadamente.

En consecuencia, y dado que el ingeniero agrónomo que presta los servicios referidos en un Ayuntamiento lo hacía en ese período temporal mediante una relación contractual nacida de un contrato de servicios (o de arrendamiento de servicios) no forma parte de los servicios técnicos municipales al no estar integrado dentro de la plantilla de personal, cabe mantener que se infringieron en este punto las previsiones legales referidas.

## ii. Análisis de la naturaleza de empleado público del ingeniero agrónomo.

Tanto en el caso de los ejercicios de 2017 y 2018, como en el supuesto de la anualidad 2019, las tareas desarrolladas fueron las informar licencias medioambientales, de asesoramiento técnico a la entidad local, elaboración de los informes necesarios para los

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	19/38

distintos expedientes administrativos, todo ello con los medios materiales puestos a su disposición por dicha Administración y cumpliendo un horario preestablecido, aunque no prestaba servicios a tiempo completo, y percibiendo una cantidad fija mensual independientemente de la cantidad de expedientes elaborados y de su resultado.

En dicho sentido, ha sido discutida por parte de los Tribunales del orden social la naturaleza jurídica de la relación mantenida entre ayuntamientos y técnicos (arquitectos-ingenieros...), amparada o no en el convenio de colaboración suscrito por la Diputación Provincial de Valencia con diversos Colegios Profesionales, admitiendo la existencia de una relación laboral en este tipo de contratos. Esa valoración de relación "laboral" lo es con independencia del hecho que, por las especiales tareas desarrolladas, que como hemos visto implican el ejercicio de funciones reservadas a funcionarios, dichos empleados públicos deberían haber tenido dicha consideración.

Los profesionales respecto de los que se litiga acuden periódicamente al Ayuntamiento (en unos casos 4 horas y en otros, 2 horas a la semana) y se les encomienda redactar informes relativos a su actividad profesional, firmándolos como técnicos municipales. También ejercen funciones de información al público.

Ha venido admitiendo el TS de la jurisdicción social en sus sentencias de casación por unificación de doctrina<sup>3</sup>, analizando reclamaciones de indemnización de técnicos de esta tipología contratados mediante contratos de servicios o de arrendamiento de servicios para hacer este tipo de tareas, que concurren en dichos supuestos las notas de dependencia y ajenidad, por lo que no han dudado en imponer a los Ayuntamientos las consecuencias inherentes a la extinción de dicha relación, a lo que no obsta que los contratos se efectuaran en el marco de un Convenio de Colaboración con la Diputación de Valencia, ni que los técnicos mantengan sus propios despachos profesionales y realicen actividades profesionales diferenciadas para el Ayuntamiento.

Los técnicos eran contratados directamente por los ayuntamientos al amparo o no del Convenio de Colaboración con la Diputación de Valencia con la correspondiente adscripción a los Colegios Profesionales, y sus prestaciones profesionales eran retribuidas exclusivamente por el Ayuntamiento o con cargo a dicho Convenio. En todas ellas encontramos como denominador común, la interposición por parte de la TGSS de demanda a resulta de la actuación inspectora -ITSS de Valencia- contra diferentes ayuntamientos.

Por su parte, el TS en su Sentencia núm. 586/2020 de 2 julio, sobre un supuesto idéntico (técnicos que prestan servicios habituales para ayuntamiento habiendo sido contratados mediante contrato civil de arrendamiento de servicios al amparo del convenio suscrito entre la Diputación y el correspondiente colegio profesional) mantiene:

[...] 1. Se debate en el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, cuál es la naturaleza jurídica de la relación mantenida entre los técnicos municipales con el Ayuntamiento al amparo de un convenio con la Diputación, debiendo despejarse, si estamos ante un contrato de consultoría de servicios, ajustado a la LCAP, o se trata de una relación laboral.

[...]

<sup>3</sup> Sentencia de fecha 23-10-2018, del TSJ de Valencia-Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 5121/2018 y la más reciente Recurso de casación para la unificación de doctrina 3416/2018-TS (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 8/2021 de 13 enero.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación		Página	20/38



La Sala concluye que las circunstancias descritas apuntan a la **laboralidad de la relación mantenida entre los profesionales y el Ayuntamiento de xxx, aunque los profesionales estuvieran dados de alta en el Régimen de Autónomos e impuesto de actividades económicas, porque las notas que definen su relación con el ayuntamiento no pueden dar lugar a calificar su relación profesional como sujeta a la Ley de Contratos del Sector Público.**

2. Esta Sala en STS 23 noviembre 2009 (RJ 2010, 1163) ha sistematizado las fronteras existentes entre el contrato de trabajo y el contrato de servicios en los términos siguientes: La doctrina unificada, como sintetizan las SSTS/IV 11-mayo-2009 (RJ 2009, 3866) (recurso 3704/2007) y 7-octubre-2009 (recurso 4169/2008) - con referencia, entre otras anteriores, a las SSTS/IV 9-diciembre-2004 (RJ 2005, 875) (recurso 5319/2003), 19-junio-2007 (recurso 4883/2005), 7-noviembre-2007 (RJ 2008, 299) (recurso 2224/2906), 12-febrero-008 (RJ 2008, 3473)(recurso 5018/2005), 6-noviembre-2008 (recurso 3763/2007)--, sobre los criterios a seguir para determinar si existe o no relación laboral cabe resumirlos en los siguientes:

" a) La calificación de los contratos no depende de la denominación que les den las partes contratantes, sino de la configuración efectiva de las obligaciones asumidas en el acuerdo contractual y de las prestaciones que constituyen su objeto.

b) En el contrato de arrendamiento de servicios el esquema de la relación contractual es un genérico intercambio de obligaciones y prestaciones de trabajo con la contrapartida de un precio o remuneración de los servicios. El contrato de trabajo es una especie del género anterior que consiste en el intercambio de obligaciones y prestaciones de trabajo dependiente por cuenta ajena a cambio de retribución garantizada. Cuando concurren, junto a las notas genéricas de trabajo y retribución, las notas específicas de ajenidad del trabajo y de dependencia en el régimen de ejecución del mismo nos encontramos ante un contrato de trabajo, sometido a la legislación laboral.

c) Tanto la dependencia como la ajenidad son conceptos de un nivel de abstracción bastante elevado, que se pueden manifestar de distinta manera. De ahí que en la resolución de los casos litigiosos se recurra con frecuencia para la identificación de estas notas del contrato de trabajo a un conjunto de hechos indiciarios de una y otra.

d) Los indicios comunes de la nota de dependencia más habituales son: la asistencia al centro de trabajo del empleador o al lugar de trabajo designado por éste y el sometimiento a horario; el desempeño personal del trabajo, compatible en determinados servicios con un régimen excepcional de suplencias o sustituciones; la inserción del trabajador en la organización de trabajo del empleador o empresario, que se encarga de programar su actividad; y, reverso del anterior, la ausencia de organización empresarial propia del trabajador.

e) Indicios comunes de la nota de ajenidad son, entre otros: la entrega o puesta a disposición del empresario por parte del trabajador de los productos elaborados o de los servicios realizados; la adopción por parte del empresario --y no del trabajador-- de las decisiones concernientes a las relaciones de mercado o con el público, como fijación de precios o tarifas, y la selección de clientela, o personas a atender; el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo; y su cálculo con arreglo a un criterio que guarde una cierta proporción con la actividad prestada, sin el riesgo y sin el lucro especial que caracterizan a la actividad del empresario o al ejercicio libre de las profesiones.

f) En el caso concreto de las profesiones liberales, son indicios contrarios a la existencia de laboralidad la percepción de honorarios por actuaciones o servicios fijados de acuerdo con indicaciones corporativas o la percepción de igualas o cantidades fijas pagadas directamente por los clientes. En cambio, la percepción de una retribución garantizada a cargo no del cliente, sino de la empresa contratante en función de una tarifa predeterminada por acto, o de un coeficiente por el número de clientes atendidos, constituyen indicios de laboralidad, en cuanto que la atribución a un tercero de la obligación retributiva y la correlación de la remuneración del trabajo con criterios o factores estandarizados de actividad profesional manifiestan la existencia de trabajo por cuenta ajena.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	21/38



g) *En las profesiones liberales la nota de la dependencia en el modo de la prestación de los servicios se encuentra muy atenuada e incluso puede desaparecer del todo a la vista de las exigencias deontológicas y profesionales de independencia técnica que caracterizan el ejercicio de las mismas.*

Por lo que, aplicando la doctrina jurisprudencial expuesta, especialmente los rasgos característicos de las profesiones liberales, y teniendo en cuenta la presunción de laboralidad del art. 8.1 ET, debemos concluir que **se dan aquí las notas características de la relación laboral de ajenidad y dependencia**, ya que, en este caso, la prestación de servicios como ingeniero agrónomo municipal presenta rasgos que sólo son concebibles en el trabajo dependiente.

Tampoco es relevante, como subrayó la STS 23/11/2009, rec. 170/2009 [...] que los afectados mantengan sus propios despachos profesionales y realicen actividades profesionales diferenciadas para el Ayuntamiento, puesto que dichas actividades se facturan de manera distinta a las actividades aquí enjuiciadas, no siendo exigible que su actividad laboral consistiera en una prestación de servicios a tiempo completo o en régimen de exclusividad.

No depende pues, de la denominación que hayan dado las partes contratantes, sino de la configuración efectiva de las obligaciones asumidas en el acuerdo contractual y de las prestaciones que constituyen su objetivo.<sup>4</sup>

Dicha conclusión no queda afectada, por el hecho que en algún caso los contratos, suscritos por el Ayuntamiento y los técnicos afectados, se efectuaran previniéndose su financiación en el marco del Convenio de Colaboración con la Diputación de Valencia con el ayuntamiento demandado, puesto que dicho convenio se limitaba a canalizar la adscripción de técnicos colegiados a los ayuntamientos correspondientes, subvencionándose dichas adscripciones por la Diputación, dado que dicha subvención no predetermina el tipo de relación, que los técnicos deban tener con los ayuntamientos respectivos, que deberá ajustarse, a su verdadera naturaleza jurídica.

Es por ello, con independencia de la necesaria consideración como puestos reservados a funcionarios de los puestos de ingeniero municipal (tal como se ha analizado en el apartado anterior) los Tribunales de Justicia del orden social han entendido que los contratos de servicios o de arrendamiento de servicios suscritos por Ayuntamientos para presta servicios en las condiciones descritas suponía la consideración de una relación contractual laboral y, por ende, la característica de una prestación de laboralidad por cuenta ajena del citado profesional.

### iii. En cuanto a las formalidades contractuales

En este sentido cabe indicar que, en cuanto a las formalidades contractuales, los contratos temporales de obra o servicio deben ser formalizados por escrito (atendiendo a lo previsto por el artículo 8.1 y 6.1 del RD 2720/1998<sup>5</sup>)

<sup>4</sup> TSJ de Aragón, (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 51/2021 de 1 febrero.

<sup>5</sup> REAL DECRETO 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación		Página	22/38

Igualmente, en cuanto a su contenido (art 2.2 a) y 6.2 del RD 2720/1998, será necesario que se establezca:

- el carácter de la contratación
- El tiempo de su vigencia
- El trabajo a desarrollar
- La identificación suficiente de la obra o servicio objeto de contrato

El incumplimiento de las exigencias de forma escrita podría tener consecuencias en el ámbito de una relación laboral contratada en fraude de ley, además de poder constituir una infracción administrativa laboral grave del empresario, sancionable administrativamente según el artículo 7.1 del RDL 5/2000, de 4 de agosto. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades administrativas exigibles por el ayuntamiento a los empleados y cargos electos responsables de las mismas.

## II. En cuanto al cobro por la prestación de otros servicios profesionales

En este sentido cabe recordar que el ingeniero agrónomo contratado desempeñaba tareas a través de contratos de servicios y, alternativamente redactaba y dirigía proyectos municipales singulares, por cuyos trabajos era remunerado de forma independiente, lo que sin duda podía afectar negativamente en su independencia para informar posteriormente cualquier incidencia que pudiese surgir a la hora de asesorar en las decisiones que los órganos de gobierno pudieran tomar en dichos casos, existiendo con ello un incumplimiento de la normativa contractual y un claro conflicto de interés.

### i. Régimen de incompatibilidad aplicable a los funcionarios públicos

No resulta adecuada la previsión contenida en el contrato suscrito en la anualidad 2017 (estipulación QUINTA), indicando que podrá atender en el campo de su competencia y fuera de las horas pactadas de dedicación semanal, las necesidades municipales de redacción de proyectos y dirección de obras que el Ayuntamiento le encargue, devengando en cada caso los honorarios que se convengan, usando como referente los baremos establecidos por la demarcación en Valencia del COIAL, dado que el mismo se encontraba sujeto al régimen de incompatibilidades aplicable a los funcionarios públicos.

No debe obviarse que, con independencia del marco legal que configurase artificialmente el Ayuntamiento para establecer durante los años 2017 y 2018 el régimen de prestaciones de servicios por parte del citado ingeniero, que fue dirigido indebidamente al ámbito de la contratación civil de arrendamiento de servicios o al contrato público de servicios, ha quedado de manifiesto que la relación que unía efectivamente al mismo con la Administración local era de permanencia y estabilidad propia de un empleado público, que debería haber sido considerado como puesto reservado a funcionario, y que, por ende, al citado profesional le resultaban de aplicación las normas legales del régimen de incompatibilidades vigentes, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI) y su reglamento.

Esta LI, en su artículo 2.2 incluye dentro de su ámbito de aplicación “todo el personal, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”. También se vería afec-

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación	[REDACTED]	Página	23/38

tado por el apartado 3 del artículo 1 de dicha Ley que proscribiera cualquier cargo profesión o actividad que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes y “comprometer su imparcialidad e independencia”.

Por su parte, el artículo 12 de la LI endurece más esta prohibición al establecer cuatro supuestos en los que el ejercicio de otras actividades no resulta compatible con el desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en que este interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público.

Dicha justificación viene dada por la necesidad de que el ingeniero agrónomo mantenga una actividad “vigilante” de aquellas actuaciones municipales de las que debe informar.

En este sentido resulta ilustrativa la Sentencia núm. 263/2015 de 10 septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Barcelona al afirmar:

*“[...] nos hallamos .... consistente en hacer destinataria de los encargos técnico-urbanísticos del Ayuntamiento a la misma mercantil, al amparo del cómodo expediente del “contrato menor”. Mercantil, ésta (ESTUDI HÉLIX, SL) dos de cuyos socios y administradores solidarios -con participaciones del 20% respectivamente- habrían actuado en paralelo como arquitecto y como aparejador municipal, [...]*

*Pues bien, en contra de lo que mantiene la Administración demandada, no cabe sostener al socaire de que el “personal al servicio de la Administración”, queda limitado a funcionarios de carrera y de empleo y al personal laboral, que resulte permitido en los casos en que el arquitecto municipal y el arquitecto técnico municipal presten sus servicios en la Administración, en calidad de “profesionales liberales”, puedan a la vez ser socios de la empresa adjudicataria de los Proyectos de Urbanización y obras a que se ha hecho referencia, es decir, al margen del régimen de prohibiciones para contratar con la Administración.*

*Y eso es así porque de seguir tal razonamiento, resultaría que la corporación podría dejar sin efecto las prohibiciones de contratar derivadas de la normativa básica estatal, cuya finalidad como se ha visto no es otra que garantizar el mandato constitucional del artículo 103.1 CE (RCL 1978, 2836 ); y así, por la circunstancia de no cubrir las plazas vacantes mediante los sistemas previstos en la normativa sobre función pública y, en su lugar, proceder a contratar los servicios de un profesional liberal, se podrían eludir los principios y criterios legalmente establecidos en la materia, razonamiento y consecuencias que no se ajustan al necesario sometimiento de la Administración a los fines que la justifican ( artículo 106 CE ).*

*No debe perderse de vista que el régimen de incompatibilidades se dirige a salvaguardar los intereses públicos y de lo que se trata es de eliminar situaciones que puedan comprometer la imparcialidad o perjudicar los intereses generales. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 53/1984, establece en su número el personal a quien es de aplicación, añadiendo en el número 2 que “En el ámbito delimitado en el apartado anterior se entenderá incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.”*

*[..]Y en lo que concierne a la premisa en la que cabría fundar la infracción del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y, por ende,*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	24/38



la consumación de las prohibiciones para contratar contempladas en las letras f) y b) de los puntos 1 y 2 del art 49 LCSP -con su consiguiente correlato de nulidad radical del contrato-, menester será traer a colación el criterio relativo al "levantamiento del velo", que en este caso concreto no podrá por menos que conducimos derechamente a apreciar el claro encubrimiento municipal -mediante el espurio encadenamiento de contratos menores- de una relación materialmente funcional (siquiera hasta mayo de 2009) entre los SRS Lorenzo i Ildefonso i el Consistorio demandado.

Los facultativos citados habrían venido desempeñando de forma ininterrumpida durante años los cometidos propios de cualquier arquitecto o aparejador municipal, sin excluir algunos de tanta relevancia frente a los ciudadanos, como los relacionados con las tareas de inspección y disciplina urbanística.

En esa tesitura, parece evidente que los SRS Lorenzo i Ildefonso desempeñaron tareas retribuidas de carácter permanente merecedoras de un estatus especial de objetividad e imparcialidad. Tareas que, al fin y al cabo, supusieron su participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del municipio; razón por la cual resultaba obligado que esas funciones se ejerciesen por "funcionarios", conforme a una tradición legislativa heredada por el art 9 del Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2007, 768).

Funciones, al cabo, de participación en el ejercicio de la autoridad, como en la actualidad habrían venido a reconocer los arts. 88 y 89 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya al referirse a la función inspectora; y, como tales, inasequibles al contrato administrativo de servicios (art 277.1 LCSP al tiempo de los hechos). Dicho, todo ello, sin perjuicio de la colaboración circunstancial -y siempre subordinada- de empresas o profesionales ajenos a la plantilla municipal. De lo que se sigue que, para evitar la consumación de un fraude legal (art 6.4 Cc), nos vemos en la obligación de aplicar las normas que, tanto el Ayuntamiento como los facultativos aludidos pretendieron orillar y, así pues, considerar a los SRS Lorenzo i Ildefonso -siquiera en sede de contratación pública- funcionarios del Ayuntamiento demandado y, por ende, sujetos al régimen de prohibiciones e incompatibilidades que pretendieron eludir.

## ii. Cumplimiento de la normativa de contratación

En cuanto a las contrataciones de redacción de proyectos y direcciones de obras se realizan sin contrato que ampare su relación con esta administración según corrobora la habilitada nacional, por lo que, **no existiendo procedimiento cabe entender que las contrataciones se realizaron de forma verbal, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.**

- o En este sentido, significar que los servicios facturados exigían la tramitación de un expediente de contratación en los términos de la vigente normativa contractual.

Dado que no consta formalización contractual en el caso que nos ocupa, ni la existencia de encargo alguno previo de los servicios que determinase su objeto, tipología de prestación y condiciones, cabe inferir que nos encontramos ante una contratación verbal prohibida por el artículo 37 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 del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 en el que se indica:

*1. Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia.*

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	25/38



2. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118.

- **La adjudicación de obras de forma verbal es causa de nulidad de pleno derecho**, como así manifiesta la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana en su Informe 9/2014, de 24 de noviembre de 2014, en el que concluye que: “La adjudicación de obras verbalmente o careciendo de crédito suficiente sin que medie declaración de emergencia, por órgano sin competencia para ello, adolece de vicios de nulidad para cuya declaración y efectos debe seguirse el procedimiento establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [...]”.
- Por tanto, al no existir documento alguno para contratar, se omitía la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio y el informe sobre la necesidad, trámites todos estos preceptivos según la normativa, y sin emplear ninguna de las modalidades de adjudicación. Se prescindió con ello del principio de publicidad y libre concurrencia que deben estar presentes en la contratación administrativa.

Todo ello sin perjuicio del carácter de empleado público del ingeniero tal como ha sido analizado anteriormente y la consiguiente incompatibilidad legal para contratar la prestación de estos servicios.

- En cuanto a la **responsabilidad en materia contractual de autoridades y funcionarios**, resulta muy interesante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015 (Nº de Recurso: 2284/2014) en la que se cita que: *en lugar de emplear alguna de las modalidades de adjudicación previstas en dicho Texto Refundido, [...] procedían en todos los proyectos [...] a adjudicarlos directamente al referido Arquitecto, y ello, dejando como única constancia documental del expediente la emisión de las facturas que elaboraba este último, los documentos contables para el pago y la aprobación de dicho pago en Junta de Gobierno, de forma similar a la prevista legalmente para el llamado “contrato menor”, menos exigente en sus trámites [...], cuando en muchas de dichas adjudicaciones el precio era superior.*

Según se indica, se omitía la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio y el informe sobre la posibilidad de ejecutar el proyecto por los propios técnicos de la corporación municipal, trámites todos estos preceptivos según la citada normativa, y sin emplear ninguna de las referidas modalidades de adjudicación [...] Así, una vez que este último aceptaba, elaboraba el proyecto y emitía la correspondiente factura se elaboraban los documentos contables, quien en el ejercicio de dicho cargo tramitaba y supervisaba dichos documentos contables (de retención de crédito -RC-, y de aprobación, disposición, ordenación y pago ~ADOP-y, no formulando reparo o informando de que se estaban omitiendo los citados trámites esenciales en el procedimiento y cometiéndose otras infracciones, [...], consistentes en facturar de modo fraccionado, lo que estaba expresamente prohibido en la citada normativa de contratación.”

- Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015, indica que, en la práctica actual de los tribunales, el mero hecho de **vulnerar las reglas formales del procedimiento** de contratación ya puede constituir el delito de prevaricación del artículo 404 del Código penal:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	26/38



*“El alcalde, [...] el concejal de deportes [...] y el concejal de Urbanismo del mismo ayuntamiento procedieron, durante los años 2005, 2006 y 2007, a efectuar las adjudicaciones de contratos consistentes en proyectos técnicos de arquitectura a la mercantil "P. SL", siendo su administrador único y representante legal el arquitecto, efectuándose dichas adjudicaciones inicialmente de forma verbal. De este modo, los citados tres acusados, en lugar de emplear alguna de las modalidades de adjudicación previstas en dicho Texto Refundido, procedían en todos los proyectos a adjudicarlos directamente al referido Arquitecto, y ello, dejando como única constancia documental del expediente la emisión de las facturas que elaboraba este último, los documentos contables para el pago y la aprobación de dicho pago en Junta de Gobierno, de forma similar a la prevista legalmente para el llamado "contrato menor".*

## SEGUNDO. Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento

Se cita a continuación las alegaciones aportadas por el Ayuntamiento ya transcritas en el apartado *Trámite de audiencia*, y que no desvirtúan las conclusiones obtenidas en el informe provisional emitido.

### *Primera.- Contratación del ingeniero agrónomo municipal.*

*Respecto a la consideración que indica "... desde 2016 y a raíz de las actuaciones de la inspección de trabajo en la provincia de València dichas contrataciones fueron puestas en duda...", sin embargo, la contratación a través de Convenio con la Diputación se realizó en la anualidad 2017.*

### *Segunda.- Cobro de honorarios por facturación de otros servicios.*

Las plazas de personal que presta servicios a los Ayuntamientos que implican (directa o indirectamente el ejercicio de potestades públicas), deben ser reservadas a los funcionarios públicos

### *En cuanto al régimen de incompatibilidades aplicable a los empleados públicos.*

Ha sido argumentado que la relación que unía a la persona que realizaba tareas de ingeniero con la Administración local que lo contrataba era de permanencia y estabilidad propia de un empleado público y al que le resultaban de aplicación las normas legales del régimen de incompatibilidades vigentes, Ley 53/1984, que en su artículo 2.2 incluye dentro de su ámbito de aplicación "todo el personal, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo".

## TERCERO. Conclusiones

### I. En cuanto a la contratación de la persona que realizaba las tareas de ingeniero agrónomo municipal

- Su vinculación laboral con el ayuntamiento se produce a través de diferentes contratos de prestación de servicios en las anualidades 2017 y 2018 percibiendo semestralmente, previa presentación de factura sus retribuciones.

En la anualidad 2019 no se formaliza dicha prestación, sin embargo, el ingeniero agrónomo continúa facturando sus servicios, sin que haya sido remitido a esta Agencia documento administrativo que avale las facturaciones realizadas y cobradas, únicamente ha podido ser acreditada la presentación de factura para su cobro.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación		Página	27/38



En ninguna de estas anualidades queda constancia de la efectiva prestación del servicio. No se aporta la Memoria de gestión que exige el contrato suscrito al amparo del Convenio con Diputación.

- Atendiendo al carácter de las funciones atribuidas, corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, tratándose de funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera.

Por otra parte, la jurisprudencia del ámbito social viene manteniendo que se dan en estos supuestos las notas características de la relación laboral de ajenidad y dependencia, ya que, en este caso, la prestación de servicios como arquitectos e ingeniero municipal presenta rasgos que sólo son concebibles en el trabajo dependiente.

## II. Cobro de honorarios por facturación de otros servicios

- Igualmente, el ingeniero agrónomo municipal facturó simultáneamente a la realización de servicios como empleado público y durante el periodo indicado a la entidad local, por la prestación de servicios en concepto de honorarios por redacción de proyectos y direcciones de obra municipales.
- Solo en alguno de los pagos realizados se aporta Decreto de alcaldía de adjudicación de contrato menor (redacción del proyecto de rehabilitación del firme del jardín de la plaza San Miguel con el ingeniero agrónomo y prestación de servicio de dirección de obra del proyecto de rehabilitación del firme del jardín de la plaza San Miguel).
- En el resto de los pagos no se aporta el correspondiente **expediente o documento administrativo que sustente su contratación**, únicamente los correspondientes mandamientos de pago y facturas, eludiendo con ello la aplicación de la normativa de contratación.
- No es posible con ello determinar si el servicio ha sido realizado, incluso si ha sido prestado de conformidad. Dicha constatación no figura en ninguno de los servicios facturados y cobrados.

Los proyectos facturados son los que se citan:

- ✓ Redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Sustitución de tubería de abastecimiento en la Pza. San Miguel.
- ✓ Redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilitación de pavimento, alumbrado y otros en Jardín de Plaza
- ✓ Redacc Direcc Obra y CSS: Sustitución de tubería de abastec Agua Potable en Pza. San Miguel y C/ Calvo Sotelo.
- ✓ Proyecto, ESS, drenaje barranco " Los pedros " TM-Tous/trabajos de topografía/estudio geotécnico.
- ✓ Redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilitación Camino "El Pernil".

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación		Página	28/38



- ✓ PCR/PCV 2016/2017: plan de caminos rurales y viales\*Honorarios redacción Proyecto y Estudio Seguridad y Salud: Rehabilit.
- ✓ Proyecto de construcción de bascula municipal y acceso en Tous
- ✓ DO y coordinador SyS de rehabilitación de camino perril TM-Tous
- ✓ Proyecto y ESS de rehabilitación camino de la parra TM-Tous
- ✓ Proyecto y ESS de gestión forestal en el TM-Tous
- ✓ Direcció de obra y Coord S y S obras: rehabilitación camino la parra en TM-Tous do y coordinador SyS de proyecto de gestión forestal 2018 en TM-Tous
- ✓ DO y coordinador de S y S de obra de drenaje del barranco de Pedros en TM-Tous
- ✓ Direcc obra y Coord seguridad y salud obras: adecuación ronda norte para acceso al polígono industrial de Tous
- ✓ DO y CS Y S obra acondicionamiento de caminos rurales en el TM-Tous
- ✓ Redacción proyecto obras y EBSS: gestión forestal 2019 TM-Tous
- ✓ Redacción de proyecto y SyS de rehabilitación de camino rural de la pólvora en el TM-Tous.

En este sentido, significar que los servicios facturados exigían la tramitación de un expediente de contratación en los términos de la vigente normativa contractual.

Dado que no consta formalización contractual en el caso que nos ocupa (salvo en los dos supuestos indicados en los que certifica la Resolución de alcaldía), ni la existencia de encargo alguno previo de los servicios que determinase su objeto, tipología de prestación y condiciones, cabe inferir que nos encontramos ante una contratación verbal prohibida por el artículo 37 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Por ello, cabe recordar que la adjudicación de obras de forma verbal es causa de nulidad de pleno derecho.

Al no existir documento alguno para contratar, se omitía la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio y el informe sobre la necesidad, trámites todos estos preceptivos según la normativa, y sin emplear ninguna de las modalidades de adjudicación.

Se prescindió con ello del principio de publicidad y libre concurrencia que deben estar presentes en la contratación administrativa.

- Por otra parte, el mismo se encontraba sujeto al **régimen de incompatibilidades** aplicable a los empleados públicos, dado el carácter de laboralidad de sus prestaciones, lo que le impedía contratar servicios. Ha quedado de manifiesto que la relación que unía efectivamente al mismo con la Administración local era de permanencia y estabilidad propia de un empleado público, que debería haber sido considerado como puesto reservado a funcionario, y que, por ende, al citado profesional le resultaban de aplicación las normas legales del régimen de incompatibilidades vigentes, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación		Página	29/38

## Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI) y su reglamento

### III. Consecuencias de su incumplimiento

- Entre las primeras consecuencias derivadas de realizar una contratación al margen de cualquier procedimiento legal puede deducirse, en su caso, la exigencia de responsabilidad a los funcionarios públicos o autoridades que hubieran intervenido en la misma.

Analizando la normativa local directamente aplicable, el art 78 de la LRBRL determina la responsabilidad de los miembros de las Corporaciones locales por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.

En este sentido, el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece la posible exigencia de responsabilidades administrativas, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados.

Y, por último, el artículo 36.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece: "Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves".

El mero hecho de **vulnerar las reglas formales del procedimiento** de contratación ya puede constituir el delito de prevaricación del artículo 404 del Código Penal.

- En cuanto a su calificación jurídica, un acto es inválido cuando está viciado alguno de sus elementos, si bien, según la importancia y trascendencia del vicio de que se trate, la invalidez podrá alcanzar el grado de nulidad, anulabilidad o tratarse de una irregularidad no invalidante.

El artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LRJAP), dispone que "Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Por ello, la LRJAP en su artículo 106 establece una verdadera acción de nulidad, consolidando el carácter imprescriptible de la misma, al regular la revisión de oficio:

*1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación	[REDACTED]	Página	30/38

Por ello, dado que la Administración está facultada para instruir procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial, tras el procedimiento de revisión del acto nulo, podría ser exigida la misma.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Finalizar la tramitación

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

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

### SEGUNDO. Informe final

Según se regula en el art. 39 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior, en desarrollo de la Ley 11/2016.

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

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraude i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	31/38

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

### TERCERO. Conclusión de actuaciones

De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019:

1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:
  - a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.
  - b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.
  - c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.
  - d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.
  - e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
  - f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.
2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.
3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.
4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo 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

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	32/38

*expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente.*

#### **CUARTO. Confidencialidad y reserva**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 11/2016, las actuaciones de la Agencia aseguran, en todo caso, la reserva máxima para evitar perjuicios a la persona o entidad investigada, y garantizan su confidencialidad, estando el personal de la Agencia sujeto al deber de secreto.

#### **QUINTO. Normativa específica**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- 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,
- 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 (en adelante LCSP).
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI) y su reglamento.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 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, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, tras el nombramiento efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017),

### **RESUELVO**

**PRIMERO.** Desestimar, según lo expuesto, las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Tous.

**SEGUNDO.** Las conclusiones finales respecto de la contratación de la persona que ejercía tareas de ingeniero agrónomo municipal y el cobro de honorarios por facturación de sus servicios, son según se cita:

- La vinculación laboral de la persona que, según se indica, realizaba las tareas de ingeniero agrónomo municipal, se produce a través de diferentes contratos de prestación de servicios en las anualidades 2017 y 2018 percibiendo semestralmente, previa presentación de factura sus retribuciones.
- Se le aplica un régimen contractual de naturaleza privada de manera inadecuada y adicionalmente se desprende o se permite la adjudicación directa, como se hizo, de otros trabajos municipales al ingeniero municipal sin valorar la normativa de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	33/38



contratación pública aplicable. Todo ello sin tener en cuenta ni la existencia de tareas propias de personal funcionario que se encontraba sujeto al régimen de incompatibilidades aplicable a los funcionarios públicos, con un posible conflicto de interés.

- En la anualidad 2019 no se formaliza dicha prestación, sin embargo, el ingeniero agrónomo continúa facturando sus servicios, sin que haya sido remitido a esta Agencia documento administrativo que avale las facturaciones realizadas y cobradas, únicamente ha podido ser acreditada la presentación de factura para su cobro. La ausencia total de procedimiento puede ser una causa de nulidad de pleno de derecho, no existiendo procedimiento cabe entender que las contrataciones se realizaron de forma verbal, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
- Atendiendo al carácter de las funciones atribuidas, corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, tratándose de funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera.
- Igualmente, la persona que, según se indica, realizaba las tareas de ingeniero agrónomo municipal, facturó simultáneamente a la realización de servicios como empleado público y durante el periodo indicado, a la entidad local por la prestación de servicios en concepto de honorarios por redacción de proyectos, direcciones de obra municipales, estudios de seguridad y salud, incluso trabajos de topografía.

Únicamente en dos de los pagos realizados se aporta Resolución de adjudicación de alcaldía. En el resto de los servicios prestados y abonados no consta el correspondiente expediente o documento administrativo que sustente su contratación, únicamente los correspondientes mandamientos de pago y facturas, eludiendo con ello la aplicación de la normativa de contratación pública. La ausencia total de procedimiento puede ser una causa de nulidad de pleno de derecho, no existiendo procedimiento cabe entender que las contrataciones se realizaron de forma verbal, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En este sentido, significar que los servicios facturados exigían la tramitación de un expediente de contratación en los términos de la vigente normativa contractual.

Los proyectos facturados son los que se citan:



CSV (Código de Verificación Segura)	[Redacted]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraus i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificación	[Redacted]	Página	34/38



- Por otra parte, se encontraba sujeto al **régimen de incompatibilidades** aplicable a los empleados públicos, dado el carácter de laboralidad de la relación, lo que le impedía contratar servicios. Ha quedado de manifiesto que la relación que unía efectivamente al mismo con la Administración local era de permanencia y estabilidad propia de un empleado público, que debería haber sido considerado como puesto reservado a funcionario, y que, por ende, al citado profesional le resultaban de aplicación las normas legales del régimen de incompatibilidades vigentes, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI) y su reglamento.

**TERCERO.** Finalizar la tramitación del expediente de investigación núm. 2020/G01\_01/000235, formulando recomendaciones, e iniciándose, por tanto, la fase de seguimiento de las mismas.

**CUARTO.** En relación con las anteriores conclusiones, en virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado b) del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), se efectúan las siguientes RECOMENDACIONES al Ayuntamiento de Tous:

- **Recomendación Primera.** Se recomienda el inicio de la **revisión de oficio** de aquellas actuaciones que incurrieran en causa de nulidad de pleno derecho, reguladas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, correspondientes a los actos administrativos aprobatorios de los distintos pagos realizados sin cobertura contractual formalizada ni documentada, al margen de cualquier procedimiento legal de contratación. Debiendo acreditar en el expediente de revisión la adecuación al precio de mercado de las cantidades abonadas, y en su caso, proceder a la reclamación de las cantidades que correspondan.

Detalle de los pagos realizados sin cobertura contractual, objeto de revisión de oficio:



CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	35/38





CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Uri de verificació	[REDACTED]	Página	36/38





Para ello se concede un plazo de **3 meses**, a partir de la recepción de la resolución que ponga fin a la investigación, para que se informe al director de esta Agencia sobre el inicio del procedimiento de revisión, adjuntando los correspondientes acuerdos del órgano competente.

Asimismo, se deberá informar por el citado Ayuntamiento de la finalización del citado procedimiento o procedimientos de revisión, adjuntando los correspondientes acuerdos del órgano competente, en el plazo de **1 mes** desde su finalización.

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

- **Recomendación Segunda.** Proceder a implementar las medidas que correspondan en orden a asegurar el cumplimiento del procedimiento administrativo en materia de contratación pública en su integridad y el establecimiento de protocolos o trámites internos de gestión que permitan alcanzar el cumplimiento de los fines generales de la contratación pública, en particular:
  - a) Incorporen a los expedientes de tramitación de contratos menores informes preceptivos.
  - b) Incorporen a los expedientes de contratación, incluido en el contrato menor, documentos que permitan verificar y fiscalizar que los valores estimados de los contratos son ajustados a precios de mercado.
- **Recomendación Tercera.** Igualmente, se recomienda realizar una adecuada planificación de la contratación administrativa de manera anual para reducir al máximo la utilización de la figura del contrato menor y evitarla en todo caso para dar cobertura a necesidades permanente y de carácter recurrentes.
- **Recomendación Cuarta.** Que se dicten las instrucciones internas necesarias en aras a garantizar que toda actividad sujeta a potestades públicas no pueda prestarse por medios externos, como son las funciones propias de ingeniero municipal, que deben ser prestadas por personal funcionario. Así mismo que se recuerde a todo el personal funcionario el **régimen de incompatibilidades aplicable a los funcionarios públicos, así como las posibles situaciones de conflicto de interés.**
- **Recomendación Quinta.** Que se inicien los expedientes administrativos que procedan para depurar las responsabilidades que puedan exigirse en relación con la contratación verbal durante las anualidades 2017, 2018 y 2019, que, sin formalizar dicha prestación, sin embargo, el ingeniero venía facturando sus servicios por encargos verbales, sin que haya sido remitido a esta Agencia documento administrativo que avale las facturaciones realizadas y cobradas, únicamente ha podido ser acreditada la presentación de factura para su cobro.

Para el cumplimiento de las recomendaciones Segunda a Quinta, se concede un plazo de **3 meses**, a contar desde la recepción de la presente resolución para informar de las medidas adoptadas a

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación		Página	37/38

la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

**QUINTO.** Informar a que en caso de que no aplicar la recomendación propuesta, ni justificase su inaplicación, 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, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

**SEXTO.** Notificar la resolución que pone fin al procedimiento de investigación a la entidad denunciada y a la persona alertadora, con indicación de que, contra la presente resolución, que finaliza las actuaciones de investigación con recomendaciones se inicia la fase de seguimiento de estas, 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.

**SÉPTIMO.** En virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado c del 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), dar traslado de la presente a la **Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia** como organismo encargado de los servicios de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales en materia de contratación de personal, a los efectos oportunos.

Todo ello, sin perjuicio del respeto al derecho de defensa a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Valencia,  
**El director de la Agencia**  
*[documento firmado electrónicamente]*

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	14/12/2021 13:13:45
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director - Agència de Prevenció i Lluita Contra el Fraud i la Corrupció de la C V)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	38/38