

<b>Procedimiento:</b> G0101-análisis e investigación de denuncias <b>Expediente:</b> 2022/G01_02/000057 <b>Fase:</b> Investigación <b>Trámite:</b> Resolución final de investigación <b>Referencia:</b> ██████████ <b>Interesado/a:</b> Ayuntamiento de Albal	<b>DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN</b>
--	--

## RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE INVESTIGACIÓN

El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por el artículo 11 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, atendiendo al informe emitido por los funcionarios de la Dirección de Análisis e Investigación y sobre la base de los siguientes:

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### PRIMERO. Alerta y contenido

Mediante escrito presentado ante esta Agencia se ha tenido conocimiento sobre la existencia de presuntas irregularidades cometidas por el Ayuntamiento de Albal en relación con la tramitación, financiación y firma del convenio con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (Valencia).

#### SEGUNDO. Apertura del expediente

La denuncia interpuesta dio lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número de referencia 2022/G01\_02/000057.

#### TERCERO. Actuaciones realizadas para la verosimilitud

Mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2020 (NRS 2020000902), requirió al Ayuntamiento de Albal para que, en el plazo de 10 días hábiles, aportase la documentación que a continuación se relaciona:

- «1. Copia completa, autenticada e indexada del Expediente 1689/2018, por el que se aprueba el convenio a suscribir con ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal.
2. Copia del escrito registrado de entrada en ese Ayuntamiento con el nº 1725/2019 de 13-03-2019 y copia de la contestación del Ayuntamiento, si la hubiere.
3. Certificado de las personas que integran la Comisión de Seguimiento de Ejecución del Proyecto.
4. Certificado acreditativo de la remisión a la Sindicatura de Cuentas del convenio formalizado, el 28 de febrero de 2019, entre el Ayuntamiento de Albal y la ADIF.

5. Copia completa autenticada e indexada del expediente instruido por el Ayuntamiento de Albal para la adopción del acuerdo Plenario de 30 de enero de 2020 de caducidad del expediente de aprobación del PAI de la UE nº4, sector 1.1.c (Exp 2019/943) »

En cumplimiento al requerimiento efectuado, el Ayuntamiento de Albal remite el día 28 de diciembre de 2020 (NRE 2020001024) la documentación solicitada.

#### **CUARTO. Informe previo**

A tenor de lo establecido en el artículo 12 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, el 27 de enero de 2021 se emitió el informe previo que evaluó la verosimilitud de los hechos denunciados y entendió justificada la apertura de la fase de investigación.

#### **QUINTO. Resolución de inicio de investigación**

Mediante Resolución nº 39 del director de la Agencia de fecha 27 de enero de 2021 y sobre la base del informe previo de verosimilitud, se acordó el inicio de la fase de investigación del expediente nº 2020/G01\_01/00391 – 71/2019 cuyo objeto era el estudio de las posibles irregularidades administrativas constitutivas de posibles conductas de fraude y/o corrupción, en relación con la tramitación, financiación y firma del convenio con la entidad pública empresarial ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (Valencia).

#### **SEXTO. Actividades de investigación efectuadas.**

I.- En la resolución de inicio de investigación, resolución nº 39 del director de la Agencia de fecha 27 de enero de 2021, la Agencia solicitó al Ayuntamiento de Albal la presentación de la siguiente documentación:

«A) Informe de la intervención municipal sobre los siguientes aspectos:

1. Si en el momento de la aprobación plenaria el 31 de enero de 2019 de aprobación del Convenio:
  - a) éste se había sometido a fiscalización previa, y
  - b) si existía consignación presupuestaria suficiente y adecuada para atender las obligaciones económicas del mismo.
2. Si en el momento de la firma del convenio el 28 de febrero de 2019, existía consignación presupuestaria suficiente, adecuada y ejecutiva para atender las obligaciones económicas del mismo.
3. Los efectos que, en materia de cumplimiento del techo de gasto, límite de gasto no financiero y cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, se prevé que genere el cumplimiento de las obligaciones económicas derivadas del convenio.
4. Si el sistema de financiación y pagos anticipados previsto en el convenio implica una operación de endeudamiento conforme a los principios establecidos en la ICAL y en el PGCP, y como afecta dicha situación al nivel de endeudamiento de la entidad local.”

B) Copia de los expedientes de cesión de parcelas con reservas de aprovechamiento afectadas por los terrenos objeto del expediente de expropiación forzosa que afecta al ámbito de la actuación.»

El Ayuntamiento de Albal, dando cumplimiento al requerimiento efectuado, el 30 de marzo de 2021 (NRE 2021000325) aporta la documentación requerida.

III.- Con fecha 7 de abril de 2022 (NRS 2022000460) se remite al Ayuntamiento de Albal requerimiento de información, solicitando:

- Informe de trazabilidad del expediente electrónico nº 1689/2018, extraído directamente del gestor de expedientes que el Ayuntamiento de Albal tenga implantado, en el que deberá constar, en otros datos, la fecha, hora, usuario que haya accedido al expediente, así como el documento y actuación realizada.
- Copia de todas las facturas abonadas a ADIF relativas al convenio de colaboración formalizado para la construcción de la estación de cercanías de Albal.

El Ayuntamiento de Albal, dando cumplimiento al requerimiento efectuado, el 13 de abril de 2022 (NRE 2022000547) aporta la documentación requerida.

IV. - Para la realización de la presente investigación se ha tomado como punto de partida las manifestaciones efectuadas en el escrito de denuncia y la documentación adjunta, base que ha servido para determinar la documentación necesaria a requerir para la adecuada evaluación de los hechos denunciados.

Asimismo, también se ha analizado la documentación requerida y facilitada por el Ayuntamiento de Albal, no se ha entrado a valorar las opiniones subjetivas realizadas por el representante de la administración municipal en el escrito de fecha 29 de marzo de 2021, y se ha accedido a fuentes abiertas en las que se ha obtenido información de interés para la investigación.

Todo este bloque documental ha sido objeto de análisis por parte de esta Agencia para determinar la verosimilitud de los hechos, siendo el resultado de este análisis el que se expone en el presente informe.

#### **SÉPTIMO. Informe provisional**

El 7 de junio de 2022 se emite informe provisional de investigación en el que se concluye, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida, así como la obtenida en fuentes abiertas y la obrante en el expediente, lo siguiente:

a) Se ha comprobado que han tenido lugar conductas, hechos u omisiones que podrían presentar caracteres de **irregularidades administrativas graves** en relación con la tramitación, financiación y firma del convenio con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (Valencia).

1. Falta de competencia del ayuntamiento de Albal para asumir los compromisos adquiridos, ausencia de tramitación del expediente necesario para el ejercicio de una competencia impropia de manera previa.
2. Inexistencia de crédito adecuado y suficiente, y ausencia de fiscalización por parte de la intervención municipal.

3. No se justifica adecuadamente la urgencia de la sesión plenaria de fecha 24 de septiembre de 2020.

Dichas irregularidades administrativas graves implican **vicios de nulidad** por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Los actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho en el ámbito material del convenio, advertidas en la primera fase del procedimiento, no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el Ayuntamiento de Albal a convalidar lo que no admitía convalidación alguna y a articular un procedimiento “ad hoc” para pagar los compromisos económicos adquiridos con ADIF.

1. Se ha comprobado que han tenido lugar conductas, hechos u omisiones que podrían presentar caracteres de irregularidades administrativas menos graves que las mencionadas en el apartado anterior:

1. Inexistencia del contenido mínimo que exige los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
2. Formalización del convenio sin la firma del funcionario de habilitación nacional con funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.
3. Inexistencia de informes técnicos, jurídicos y económicos.
4. Modificación del plazo del convenio incumpliendo la normativa aplicable.
5. Incumplimiento de las determinaciones exigibles en el PATRICOVA.

#### **OCTAVO. Trámite de audiencia**

Con la notificación del informe provisional se concede un plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción del mismo para formular las alegaciones que se considere oportunas.

El 27 de junio de 2022 (NRE 2022000876) el Ayuntamiento de Albal presenta escrito de alegaciones.

Durante el periodo concedido para efectuar alegaciones, no se ha presentado ningún escrito de ADIF.

#### **NOVENO. Informe final.**

El 7 de julio de 2022 se emite informe final de investigación.

### **ANÁLISIS DE LOS HECHOS**

Mediante escrito presentado ante esta Agencia se tuvo conocimiento sobre la posible existencia determinadas irregularidades cometidas en relación con la tramitación, financiación y firma de un convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Los hechos objeto de análisis:

El día **28 de febrero de 2019**, el Ayuntamiento de Albal procedió a la firma de un convenio para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), organismo público adscrito al Ministerio de Fomento (actualmente denominado Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

El convenio tiene por objeto regular las obligaciones de las partes para la construcción y financiación de la estación de cercanías. En virtud de este convenio, el Ayuntamiento de Albal se compromete:

- a entregar los terrenos obtenidos mediante convenios de cesión anticipada suscritos con diversos propietarios del ámbito de la UE 4,
- a reintegrar el importe de las expropiaciones que abone ADIF, administración expropiante y beneficiaria de la infraestructura, respecto de los terrenos que no fueron conveniados por el ayuntamiento, cuantificado provisionalmente en **771.033'30 €**,
- a financiar la ejecución de las obras del "Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal" en un 43% del coste final de las mismas, incluyendo el resultado de la liquidación del contrato, estimándose la aportación del ayuntamiento en **2.558.500 €** (IVA no incluido),
- a asumir el coste de mantenimiento y conservación de la nueva estación, viales de acceso y espacio público, haciéndose cargo de los tributos e impuestos y el coste de las licencias necesarias para la realización de las actuaciones objeto del convenio.

El importe inicial del gasto, sin computar el coste de las licencias e impuestos, ni del mantenimiento futuro de las instalaciones, ni de las posibles variaciones que pudieran producirse en los costes de las obras o en las expropiaciones, asciende a **3.329.533,30 €** gasto para el que, tal y como ha informado la Intervención municipal en el informe emitido el 24 de marzo de 2021, a requerimiento expreso de la Agencia Valenciana Antifraude, **en el momento de la firma del convenio no existía consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Estado de Gastos del Presupuesto del Ayuntamiento de Albal.**

A continuación, se exponen las actuaciones administrativas adoptadas por el Ayuntamiento de Albal.

## **I.- ANTECEDENTES A LA FIRMA DEL CONVENIO ALBAL – ADIF**

### **a) UE nº 4 (Sector 1.1.c) y UE nº 5 (Sector 2b)**

Los terrenos afectados por el "Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal" se ubican en dos sectores con una misma clasificación en el PGOU de Albal "suelo urbanizable sin ordenación pormenorizada" pero diferente calificación (Sector 1.1.c suelo urbanizable residencial y Sector 2b

suelo urbanizable industrial), donde la propia vía de ferrocarril es el eje que deslinda urbanísticamente los dos sectores.

#### **Situación urbanística UE nº 4**

Según consta en el informe técnico municipal de fecha 18 de diciembre de 2018, remitido a esta Agencia por el Ayuntamiento de Albal, el Plan Parcial del Sector 1.1.C- UE 4 fue objeto de aprobación definitiva por la administración municipal en virtud de la **Resolución de Alcaldía nº 2011/537 de 11 de marzo de 2011** (BOP nº 94 de 21 de abril de 2011).

Asimismo, el citado informe técnico indica que la aprobación del Programa para el Desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 4:

«debe entenderse supeditada a la aprobación del Estudio de Inundabilidad del ámbito, la cual ha sido obtenida por Resolución favorable de **5 de febrero de 2014**, del Servicio de Ordenación del Territorio de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente» en cuanto al cumplimiento del PATRICOVA y que «los condicionantes derivados del Estudio de Inundabilidad aprobado definitivamente por el órgano autonómico, contienen una serie de medidas correctoras de la peligrosidad por inundación, que deben recogerse tanto en el Plan Parcial como en el Proyecto de Urbanización »

Debe indicarse que posteriormente el Ayuntamiento de Albal, en sesión la sesión plenaria de fecha **27 febrero de 2020** acordó:

«Primero. - Caducar el expediente de aprobación del Programa para el desarrollo de la Actuación Integrada del ámbito comprendido por la UE n.º 4 del PGOU de Albal, aprobado provisionalmente mediante la Alternativa Técnica presentada por la AIU "Sector 1.1." y la proposición jurídico-económica formulada por la misma.

Segundo. - Declarar la sujeción del ámbito de la actuación al régimen del suelo urbanizable sin programación (situación urbanística anterior a la aprobación del programa) [...]»

#### **Situación urbanística UE nº 5**

El suelo del ámbito del Sector 2b UE nº 5 es suelo urbanizable industrial sin programación y sin ordenación pormenorizada aprobada.

#### **b) Protocolo de Colaboración de 25 de mayo de 2011 para la implantación de la estación de cercanías de Albal.**

El **25 de mayo de 2011** el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Albal suscriben un **Protocolo de Colaboración** para la implantación de la estación de cercanías de Albal, en virtud del cual la administración municipal se compromete:

- a) A facilitar libre de cargas los terrenos necesarios para ubicación de la nueva estación de Albal y de los servicios complementarios anexos, como cesión de sistemas generales,

**considerándose para ello el Plan Parcial de desarrollo de la UE nº 4 sector 1.1.c publicado en el BOP nº 94 de 24 de abril de 2011.**

- b) A cofinanciar las obras de la nueva estación de cercanías, correspondiendo al Ayuntamiento el edificio de viajeros y los servicios asociados de la estación y al Ministerio de Fomento la parte ferroviaria (plataforma, vía, electrificación e instalaciones) y los andenes de la estación.

En relación con lo manifestado en el apartado a), se observa que en el llamado “protocolo de colaboración” se hace referencia al instrumento de gestión de la UE nº 4 que contempla como sistema general la estación, es decir el Plan Parcial del sector 1.1.c, pero se omite tal referencia con respecto a la UE nº 5 sector 2 b).

A la fecha de emisión del presente informe, más de 11 años después de la firma del citado protocolo de colaboración y estando en construcción la estación de Albal se desconoce cuál ha sido el instrumento de gestión urbanística que ha tramitado el Ayuntamiento, en el ámbito de la UE nº 5, para la incorporación al dominio público el suelo necesario para la nueva infraestructura ferroviaria.

Por ello, en el informe provisional se requirió que los técnicos municipales informaran sobre cuál había sido el instrumento de gestión urbanística que ha tramitado por **el Ayuntamiento, en el ámbito de la UE nº 5, para la incorporación al dominio público del suelo necesario para las nuevas instalaciones, y como se ha resuelto la calificación de dichos suelos, que se entienden destinados para uso dotacional de equipamiento de infraestructuras.**

El Ayuntamiento de Albal no ha aportado el informe requerido.

**c) Proyecto Constructivo y adjudicación de las obras de la Nueva Estación de Albal.**

**1** - En fecha **14 de mayo de 2012**, la Dirección General de Ferrocarriles comunica que se ha procedido a la licitación y adjudicación de la **redacción** del “Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Cercanías de Albal”.

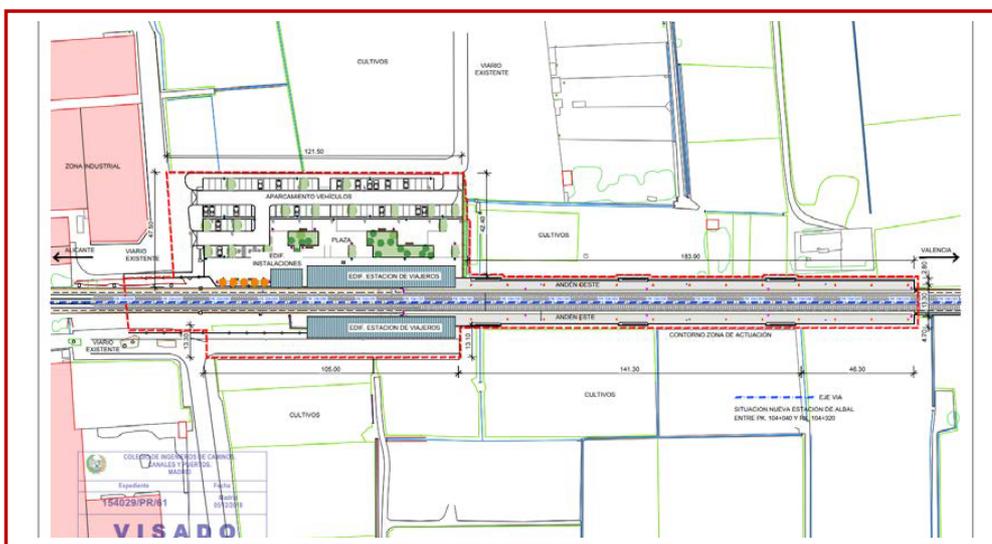
**2.-** El **20 de enero de 2014**, el Ministerio de Fomento remite el “Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Cercanías Albal” para conocimiento municipal. Dicho proyecto, que contiene el Anejo de Expropiaciones, es informado favorablemente por los técnicos municipales el **21 de febrero de 2014**.

**3.-** El “Proyecto de Construcción de la Nueva Estación de Cercanías de Albal”, se aprueba por el Ministerio de Fomento el **29 de enero de 2019**.

Dicho proyecto se sitúa sobre la línea ferroviaria existente. Consiste en la construcción de una nueva estación en la línea de cercanías C1 de Valencia, que se localizará entre las estaciones de Catarroja y Silla.

Los elementos que integran la estación de cercanías son:

- a) Dos edificios de viajeros, con una superficie cada uno de 422'64 m<sup>2</sup> y situados cada uno a un lado de las vías.
- b) Un edificio de instalaciones con una superficie de 85'68 m<sup>2</sup>
- c) Dos andenes, uno a cada vía con una superficie de 1.085'49 m<sup>2</sup>
- d) Un paso inferior que conecta los edificios, con una superficie de 122'24 m<sup>2</sup>
- e) Un aparcamiento con capacidad para 74 plazas, que dejará prevista una conexión para el futuro aparcamiento previsto por el ayuntamiento.
- f) La urbanización del entorno de la estación, con una superficie aproximada de 6.125 m<sup>2</sup> según las directrices del sector de la UE 4 del PGOU. Dentro de la urbanización se crea un amplio espacio peatonal delante del acceso al edificio del lado oeste que funciona como plaza de la estación.



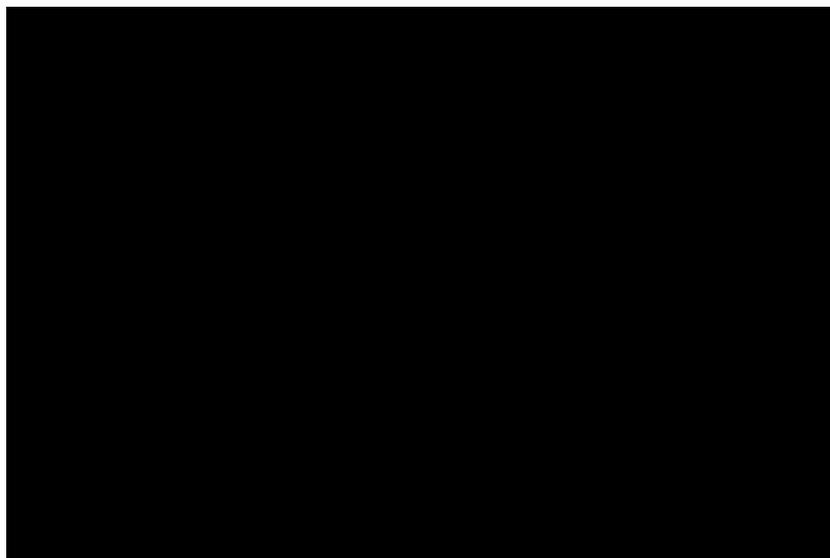
4.- El **26 de abril de 2019** el Consejo de Administración de ADIF aprueba los pliegos que deben regir la licitación para adjudicar el contrato de obras para la ejecución del "Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal" (Exp nº 3.19/24108.0009), con un **presupuesto base de licitación de 6.660.214'06 €** [5.504.309'14 € BI y 1.155.904'92 € IVA (21%)].

5.- El **29 de octubre de 2019** se adjudica, por el Consejo de Administración de ADIF (órgano de contratación), el contrato para la ejecución de las obras del Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Cercanías de Albal a [REDACTED] por un presupuesto de ejecución de **4.978.510'01 €** [4.114.471'08 € BI más 864.038'93 € IVA (21%)].

**d) Supervisión municipal del texto inicial del convenio, remitido por ADIF, para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías**

El **29 de mayo de 2018** se presenta por ADIF la **versión inicial del texto del convenio** a suscribir con el Ayuntamiento de Albal para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías

en el municipio, cuyo objeto, **en desarrollo del protocolo de 2011**, era establecer el régimen de colaboración y compromisos que cada una de las partes iban a adquirir para la ejecución y financiación de la citada infraestructura.



De la lectura de la **versión inicial del convenio**, deben efectuarse las siguientes puntualizaciones, que serán destacadas en el desarrollo del informe:

1.- Resulta especialmente significativo el **EXPONE PRIMERO** cuyo tenor literal es el siguiente:

**EXPONEN:**

**PRIMERO.-** Que el Ayuntamiento de Albal, en el ejercicio de las competencias que el artº 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye a los municipios para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, manifiesta su interés en lograr una potenciación y aumento del sistema de transportes y la intermodalidad que facilite el desplazamiento en el interior del propio municipio, y desde éste a otras localidades.

La redacción introducida en el convenio es la redacción del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, el 31 de diciembre de 2013, **las entidades locales ya no pueden ejercer competencias que no le sean atribuidas como propias o delegadas con su correspondiente financiación**, salvo que concurren los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL en la redacción introducida por la LRSAL, competencias impropias:

- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Cuando no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A estos efectos, la entidad local que quiera ejercer esas competencias precisará de dos informes previos y vinculantes:

- Uno de la Administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades.
- Otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Debe indicarse que esta cláusula se traslada, con el mismo tenor literal, al texto del convenio que finalmente se firma, debiendo asimismo advertir, con independencia que será objeto de un desarrollo pormenorizado en el apartado "resultados de investigación" del presente informe, las dos siguientes puntualizaciones preliminares:

- **No obra en el expediente el informe de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.**
- La normativa aplicable **no habilita a la administración local a asumir el coste de unas obras y expropiaciones que no se corresponde con competencias municipales.**

2.- En esta primera versión del texto del convenio se establece como:

**Coste estimado de la inversión las siguientes cuantías:**

<b>Ejecución obras</b>	<b>5.950.000 €</b> (IVA no incluido) que incluyen los honorarios por dirección obra, asistencias técnicas necesarias, todos los costes derivados de la ejecución de las obras y demás costes asociados a la inversión.
<b>Importe expropiaciones</b>	<b>654.243'30 €</b> cifra que no podrá ser concretada hasta que no se fijen los justiprecios de todas las fincas afectadas.

**Compromisos por parte del Ayuntamiento de Albal:**

- |   |
|---|
| 1) Poner a disposición de ADIF, con carácter previo al inicio de las obras de ejecución de la nueva estación, libres de cargas, los terrenos que han sido obtenidos mediante convenios de cesión anticipada suscritos con diversos propietarios del ámbito de la UE 4 (se identifican en el Anexo 2)  |
| 2) Financiar la ejecución de las obras del "Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal" en un 43% del coste final de las mismas, incluyendo el resultado de la liquidación del contrato. Se estima la aportación del ayuntamiento en <b>2.558.500 €</b> (IVA no incluido).   |
| 3) Asumir el reembolso de los justiprecios derivados de los expedientes expropiatorios tramitados por la ADIF, quien adquirirá la titularidad de los terrenos.  |
| 4) Dentro de los tres meses siguientes a la finalización de las obras, ADIF otorgará una concesión gratuita (siempre que la misma no represente utilidad económica para el ayuntamiento) al Ayuntamiento de Albal sobre el parking, viales públicos y espacio libre público por un periodo de 20 años, prorrogable de no mediar denuncia de las partes por periodos de 5 años, por los que el Ayuntamiento de Albal se compromete a asumir el coste de mantenimiento y conservación de la nueva estación, viales de acceso y espacio público. |
| 5) Asumir el coste de las licencias necesarias para la realización de las actuaciones objeto del convenio   |

Debe indicarse, tal y como a continuación se detallará, que tanto **los costes** como **los compromisos que asume el ayuntamiento** se incrementan en el texto del convenio que finalmente se firma.

Es relevante que en la documentación remitida por el Ayuntamiento de Albal **no consta, respecto al texto inicial del convenio, que se hayan emitido informes técnicos, jurídicos y económicos que justifiquen los incrementos o las variaciones introducidas finalmente.**

Por otro lado, y sin perjuicio de la facultad de los entes locales para formalizar convenios y acuerdos de colaboración interadministrativos, **dichos acuerdos no pueden contemplar cláusulas o compromisos contrarios a la normativa vigente**, aspecto que posteriormente se desarrolla en el apartado "resultados de investigación" del presente informe.

3.- En el **HECHO QUINTO** se establece literalmente que:

Por el proyecto de la nueva estación se ven afectados fundamentalmente dos ámbitos urbanísticos de suelo urbanizable no pormenorizado: PAI/UE 4 (Unidad de Ejecución 4) "L'Estació" y PAI/UE 5 (Unidad de Ejecución 5) separados ambos por el trazado ferroviario que discurre en sentido Norte-Sur quedando la UE 4 al Oeste y la UE 5 al Este.

Debe reseñarse, por guardar conexión con actuaciones que posteriormente realiza el Ayuntamiento de Albal y que expondremos en el desarrollo del informe, **que no se indica que la infraestructura ferroviaria afecte el ámbito de la UE nº 14.**

4.- En la **CLAUSULA CUARTA** se regula de forma expresa bajo el epígrafe **“FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES Y FORMA DE PAGO”**

Con carácter previo a la firma del convenio, se aportarán los documentos contables o presupuestarios de las partes firmantes que aseguren la existencia de crédito adecuado y suficiente y el adecuado compromiso presupuestario a lo largo del periodo de vigencia del Convenio o, en general, cualesquiera otros que acrediten la participación financiera de los distintos intervinientes en el Convenio (documento contable RC, de Retención de Crédito, avales bancarios, o Instrumentos de naturaleza análoga).

La aportación del Ayuntamiento de Albal se realizará con cargo a XX del Ayuntamiento, en aplicación de la correspondiente partida presupuestaria, para lo que, con carácter previo a la gestión administrativa del expediente

para la licitación de las obras, aportará Certificado de asignación presupuestaria suficiente de acuerdo con las siguientes anualidades:

2019.....	750.000,00 €
2020.....	1.600.000,00 €
2021.....	208.500,00 €

ADIF financiará su participación con cargo a la partida presupuestaria xxxxxxxxxx de acuerdo con las siguientes anualidades:

2019.....	950.000,00 €
2020.....	2.100.000,00 €
2021.....	341.500,00 €

Al respecto debe indicarse:

- Que en el convenio que finalmente se firma, se elimina la parte referida al Ayuntamiento de Albal correspondiente con la distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente, extremo **que el artículo 49.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público exige expresamente que debe constar.**

- Que, en el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal, no consta copia del documento contable o presupuestario emitido por el ayuntamiento de forma previa a la fecha de la firma del convenio en cumplimiento de lo previsto en la citada cláusula, **hecho que además ha sido expresamente confirmado por la propia Intervención municipal en el informe** emitido, a petición de esta Agencia, el **24 de marzo de 2021** en el que expresamente manifiesta:

- "a) que no se había remitido expediente a esta intervención para su fiscalización, ni se había solicitado informe.
- b) que no existía a fecha 31 de enero de 2019 consignación presupuestaria suficiente y adecuada."

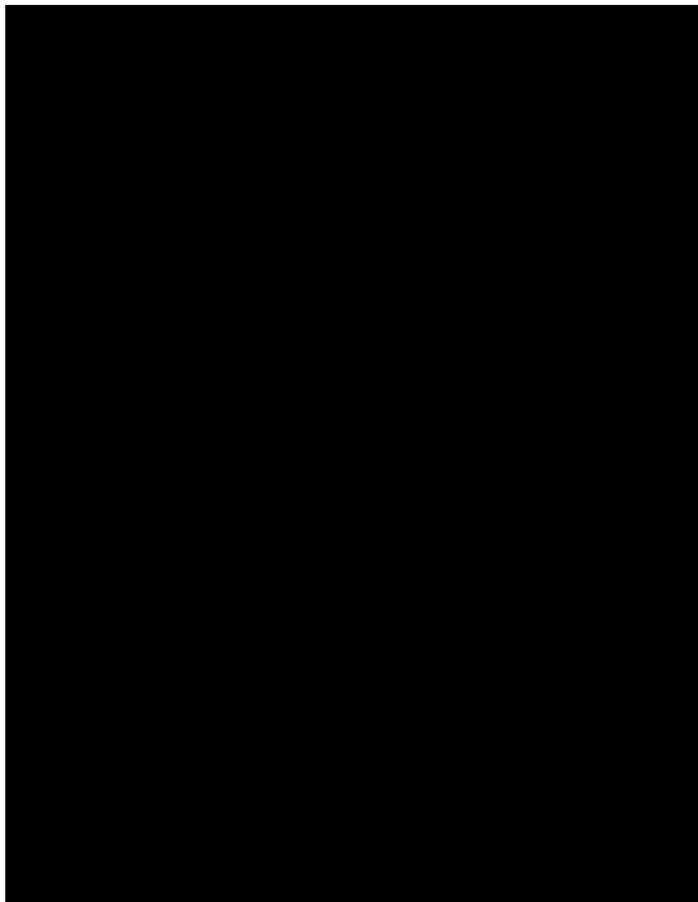
En virtud de lo establecido en los artículos 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y 25.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, viciando de nulidad de pleno derecho las resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresa norma, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar. Concretamente, el precepto establece:

«No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, **siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma**, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.»

En relación con la manifestación de la Intervención sobre que "**el expediente no le había sido remitido para su fiscalización ni solicitado informe**", tras el análisis de todas las actuaciones administrativas realizadas en la tramitación del procedimiento para acordar la aprobación del convenio con la entidad pública empresarial ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (expediente 2018/1689), **existen documentos, hechos y manifestaciones**, que se expondrán a continuación, que acreditan que el citado expediente fue puesto en conocimiento de la Intervención municipal, todo ello sin entrar en los procedimientos internos del ayuntamiento para dar traslado al órgano de control interno a efectos de fiscalización de los expedientes.

#### Consideraciones efectuadas por el Ayuntamiento de Albal a la versión inicial del texto convenio

Según consta en el expediente nº 2018/1689, **el único documento que emite el Ayuntamiento de Albal efectuando consideraciones al texto inicial del convenio, es el escrito suscrito por el Alcalde de fecha 7 de junio de 2018**, en el que manifiesta que: «**tras haber examinado el borrador del convenio con los técnicos del Ayuntamiento**» propone modificar determinados apartados del mismo indicando de forma expresa que «**vienen referidos principalmente a la parte correspondiente al circuito del Área de Intervención.**»

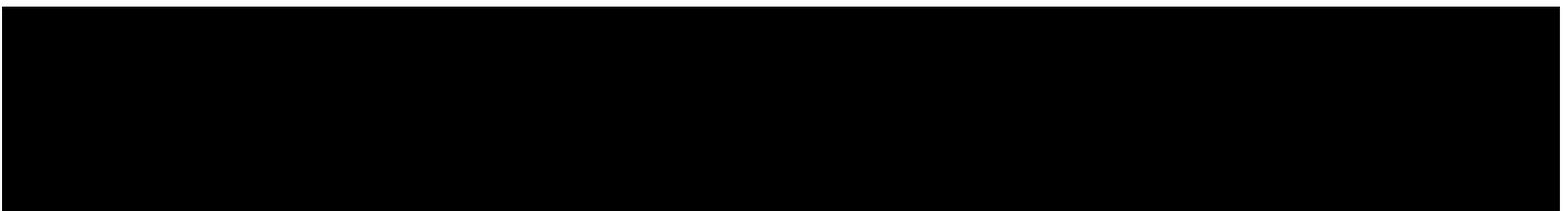


No se ha acreditado informes previos que soporten las aportaciones propuestas por la alcaldía en el documento remitido a ADIF.

Así pues, **pese a la repercusión económica y urbanística que para el Ayuntamiento de Albal implica la formalización del convenio con ADIF, no existen informes ni técnicos ni jurídicos<sup>1</sup> ni económicos al texto inicial del convenio, ni a las modificaciones que propone el Alcalde,** consideraciones, que tal y como posteriormente se detallará, comportarán el incremento de las repercusiones económicas y compromisos para la administración municipal y que se recogerán en el texto del convenio que finalmente se firma.

Respecto de la petición del alcalde que se elimine «la referencia al suelo urbanizable no pormenorizado» **no consta acreditado informe de los servicios técnicos municipales que justifique la solicitud de esta supresión.**

<sup>1</sup> A excepción del informe del secretario de fecha 24 de enero de 2019.



La situación del suelo en el ámbito de la UE nº 5 era la de "suelo urbanizable no programado y no pormenorizado", y en el ámbito de la UE nº 4 era la de "suelo urbanizable no programado con ordenación pormenorizada".

En cuanto a la solicitud del alcalde sobre que las aportaciones anuales se correspondan con el porcentaje del 43% (con el que el Ayuntamiento contribuye a la financiación) en las tres anualidades, **no consta acreditado en el expediente informe de intervención que motive la solicitud.**

Hay que indicar que, tras la solicitud, en el texto del convenio que finalmente se firma, el ayuntamiento asume el compromiso de pago de intereses por la diferencia entre lo realmente ejecutado en obra y lo facturado, compromiso que se incrementa posteriormente con la prórroga del convenio.

*"El Ayuntamiento de Albal, se compromete y obliga al pago a ADIF del 43% de las obras de la nueva estación y las cantidades derivadas de la expropiación, estimándose su valor en el importe de 3.329.533,30 euros (IVA no incluido). Los importes señalados serán abonados por el Ayuntamiento en un total de SEIS anualidades presupuestarias sucesivas, realizándose el primer pago en el ejercicio en el que comience la vigencia del presente convenio. La diferencia entre la cantidad aportada y la realmente ejecutada que correspondiera al Ayuntamiento será remunerada al tipo de interés medio de la deuda de Adif calculado al cierre del último ejercicio anterior a cada anticipo. En este caso el Ayuntamiento de Albal compensará anualmente a Adif por los gastos financieros que como consecuencia de los anticipos en que incurrirá, según se indica a continuación, debiendo, en ese momento, aportar los documentos contables acreditativos de forma que el Ayuntamiento pueda asegurar la devolución del principal y los intereses a ADIF. El Ayuntamiento de Albal asume, por tanto, el compromiso de dotar anualmente la aplicación presupuestaria adecuada para dar cobertura a esta obligación de pago, adoptando para ello los acuerdos y procedimientos que se estimen adecuados y conforme a la legislación aplicable en el ámbito de sus respectivas competencias al objeto de que pudiera incluirse dotación suficiente para cubrir el importe que le corresponda, sin perjuicio de que, si el Ayuntamiento no dispone de la correspondiente disponibilidad, puedan reajustarse las anualidades en la Comisión de Seguimiento y, en su caso, acordarse la prórroga del Convenio por el tiempo que sea necesario, dentro de los límites establecidos en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".*

Respecto a la petición de la inclusión de la parcela de la UE 14, **no consta acreditado informe de los servicios técnicos municipales**

Revisado el Anejo de Expropiaciones del Proyecto de Construcción de la Nueva Estación de Cercanías de Albal (suscrito en julio de 2018 por el Ingeniero de Caminos y Canales S.G.F y el Arquitecto F.B.H ambos de la consultora CONSULTRANS SAU) y visto el anuncio de ADIF publicado en el BOP nº 91 de 14 de mayo de 2019 no consta incluida la parcela de la UE nº 14 que el alcalde en su escrito, de fecha 7 de junio de 2018, solicitó que fuese incorporada entre las parcelas afectadas por la expropiación.

Existe una diferencia de 116.789,77 € entre el coste inicial de las expropiaciones (654.243,30 €) previsto en el borrador del texto inicial del convenio y el coste de las expropiaciones recogido en el convenio que finalmente se suscribió (771.033,30 €), sin que se especifique el incremento y si se debe a la inclusión de la parcela de la UE nº 14 a la que se refiere el alcalde en su escrito; al respecto, y con independencia que posteriormente se analiza con detalle importe de las expropiaciones que el ayuntamiento, en virtud del convenio, ha asumido reembolsar a ADIF, **se solicita que previa a la emisión del informe final de investigación por parte de la AVAF, se**

justifique por los servicios técnicos municipales la propuesta del alcalde sobre la inclusión de la parcela del ámbito de la UE nº 14 dentro del proyecto constructivo de la estación y se remita copia del expediente 2019/205 modernización polígonos» del cual, esta Agencia ha tenido conocimiento que ha sido resuelto por el [Consell Juridic Consultiu](#) y que pudiera guardar conexión con la citada parcela de la UE nº 14.

Los servicios técnicos municipales no justifican la propuesta del alcalde sobre la inclusión de la parcela del ámbito de la UE nº 14 dentro del proyecto constructivo de la estación.

## **II.-PROCEDIMIENTO INSTRUIDO PARA LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO ALBAL - ADIF. (Exp 2018/1689)**

### **a) Actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Albal hasta la firma del convenio**

1.- Según consta en el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal, el alcalde emite Providencia de fecha **23 de enero de 2019** requiriendo al secretario la emisión de informe para la aprobación del convenio para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio.

2.- El **24 de enero de 2019**, el secretario del Ayuntamiento emite el informe sobre el procedimiento que debe seguirse para la aprobación del convenio para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio, en el que, de forma expresa, entre otras consideraciones, se indica:

«**TERCERO.** - En el caso de los convenios suscritos entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, **conforme a lo previsto en el apartado segundo del artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (...)**

**SÉPTIMO.**- De conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en relación con la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, aprobada por Resolución de 2 de diciembre de 2016, por la Presidencia del Tribunal de Cuentas, **dentro del plazo de los tres meses siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos superen los 600.000 € se deberá remitir al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, copia del documento de formalización del convenio, acompañada de la correspondiente memoria justificativa.**

Se entiende por compromisos económicos asumidos, el importe total de las aportaciones financieras que se comprometen a realizar el conjunto de los sujetos que suscriben el convenio, independientemente de la aportación que corresponda a la entidad local remitente de la documentación.

**NOVENO.** - El procedimiento a seguir ...:

- 1.- **Informe de intervención en relación con los aspectos económicos el convenio**
- 2.- Aprobación inicial por el pleno
- 3.- Sometimiento a información pública por un periodo mínimo de 20 días mediante anuncio en el BOE de acuerdo con el artículo 83 Ley 39/2015.
- 4.- **Aprobación definitiva por el Pleno, tras información pública »**

Al informe emitido por el funcionario de habilitación nacional se adjunta el texto del convenio a suscribir con la ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio. Texto en el que esta Agencia ha comprobado, que además de los cambios introducidos por las consideraciones relacionadas en el escrito del alcalde de fecha 7 de junio de 2018, se introducen modificaciones sustanciales con respecto al texto inicial del convenio, sin que de nuevo existan informes de los servicios técnicos municipales que se pronuncien sobre las mismas. Para mayor comprensión se destacan en azul las variaciones con respecto al texto inicial:

<b>Coste estimado de la inversión</b>	
<b>Ejecución obras</b>	<b>5.950.000 €</b> (IVA no incluido) que incluyen los honorarios por dirección obra, asistencias técnicas necesarias, todos los costes derivados de la ejecución de las obras y demás costes asociados a la inversión.
<b>Importe expropiaciones</b>	<b>771.033'30 €</b> cifra que no se podrá ser concretada hasta que no se fijen los justiprecios de todas las fincas afectadas.
<b>Compromisos del Ayuntamiento</b>	
1) Poner a disposición de ADIF, con carácter previo al inicio de las obras de ejecución de la nueva estación, libres de cargas, los terrenos que han sido obtenidos mediante convenios de cesión anticipada suscritos con diversos propietarios del ámbito de la UE 4 (se identifican en el Anexo 2)	
2) Financiar la ejecución de las obras del "Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal" en un 43% del coste final de las mismas, incluyendo el resultado de la liquidación del contrato. Se estima la aportación del ayuntamiento en 2.558.500 € (IVA no incluido). <b>La diferencia entre la cantidad aportada y la realmente ejecutada que corresponde al Ayuntamiento será remunerada al tipo de interés medio de la deuda de la ADIF calculado al cierre del último ejercicio anterior a cada anticipo. En este caso el Ayuntamiento de Albal compensará anualmente a ADIF por los gastos financieros que como consecuencia de los anticipos en los que se incurrirá, según se indica a continuación, debiendo, en ese momento aportar los documentos contables acreditativos de forma que el Ayuntamiento pueda asegurar la devolución del principal y los intereses a la ADIF. El Ayuntamiento de Albal asume, por tanto, el compromiso de dotar anualmente la aplicación presupuestaria adecuada para dar cobertura a esa obligación de pago, adoptando para ello los acuerdos y procedimientos que se estimen adecuados y conforme a la legislación aplicable en el ámbito de sus respectivas competencias al objeto de que pudiera incluirse dotación suficiente para cubrir el importe que le corresponda, sin perjuicio de que, si el Ayuntamiento no dispone de la correspondiente disponibilidad, puedan reajustarse las anualidades en la Comisión de Seguimiento y en su caso, acordarse la prórroga del Convenio por el tiempo que sea necesario, dentro de los límites establecidos en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público"</b>	
3) Asumir el reembolso de los justiprecios derivados de los expedientes expropiatorios tramitados por la ADIF, quien adquirirá la titularidad de los terrenos.	
4) Dentro de los tres meses siguientes a la finalización de las obras, ADIF otorgará una concesión gratuita (siempre que la misma no represente utilidad económica para el ayuntamiento) al Ayuntamiento de Albal sobre el parking, viales públicos y espacio libre público por un período de 20 años, prorrogable de no mediar denuncia de las partes por periodos de 5 años, por los que el Ayuntamiento de Albal se compromete a asumir el coste de mantenimiento y conservación de la nueva estación, viales de acceso y espacio público, <b>haciéndose cargo de los tributos e impuestos y especialmente del IBI que, en su caso, pudieran establecerse sobre dicho aparcamiento. También contraerá el compromiso de incorporar medidas de sostenibilidad e innovación, entre ellas la incorporación de plazas para coches eléctricos y el estudio de otras alternativas como la instalación de una ferrolínea. Dicha concesión tendrá carácter gratuito, siempre que la misma no represente utilidad económica para el Ayuntamiento.</b>	
5) Asumir el coste de las licencias necesarias para la realización de las actuaciones objeto del convenio.	
6) Finalizadas las obras, los terrenos puestos a disposición por el Ayuntamiento y que se inscriban en el ámbito ferroviario y sean finalmente ocupados por edificios, instalaciones y demás infraestructuras ferroviarias, se transmitirán formalmente a ADIF y pasaran a formar parte, desde el momento de la formalización del acta correspondiente, de los bienes afectos al ferrocarril tal y como se establece en la Ley del Sector Ferroviario, integrándose en el Inventario de bienes inmuebles propiedad de ADIF.	

7) Realizar, en su caso, las modificaciones necesarias en el planeamiento urbanístico, para que, una vez finalizadas las obras, los suelos que resulten ocupados por vías e instalaciones ferroviarias en servicios, sean calificados como Sistema General Ferroviario o equivalente, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario artículo 7.1

8) El Ayuntamiento de Albal, por tratarse de actuaciones de interés público, se compromete a tramitar de forma prioritaria y asumir el coste de las licencias necesarias para la realización de las actuaciones objeto de este Convenio.

No consta en el expediente remitido:

- la **Memoria Justificativa** que exige el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que establece lo que debe costar:
  - La necesidad de suscribir el convenio y su oportunidad
  - Su impacto económico
  - La justificación de la naturaleza jurídica del convenio
  - El carácter no contractual de las actividades
  - La justificación del cumplimiento de lo previsto en la LRJSP.
- **Informes técnicos.**
- **Informe de fiscalización del expediente.** En los expedientes de gastos derivados de los convenios de colaboración con otras entidades públicas, se debe comprobar, entre otros extremos (fase AD):
  - o la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente. (art. 13.2 RD 424/2017, arts. 172 y 176 TRLRHL)
  - o La competencia del órgano que genera el gasto. (arts. 13.2.b RD 424/2017 y Art. 185 TRLHL)
  - o Al tratarse de gastos de carácter plurianual, que se cumple lo preceptuado en el artículo 174 del TRLRHL.

Estos son los extremos básicos de comprobación en la fiscalización previa de los gastos derivados de la formalización de un convenio de colaboración. No obstante, la normativa establece requisitos adicionales:

- o Que exista informe del secretario municipal sobre el texto del convenio. (art. 13.2 RD 424/2017 y art. 50.2 a Ley 40/2015)

Además, el artículo 48 Ley 40/2015 en sus apartados 3 y siguientes dispone lo siguiente:

«3. La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4. **La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública** o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, **se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.**

**5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.**

6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio »

La sujeción a estos requisitos comporta que el convenio tenga que ser previamente fiscalizado por la Intervención general.

El ejercicio de la función interventora comprende, entre otras funciones, la fiscalización previa de los actos que reconocen derechos de contenido económico, la aprobación de gastos y compromisos de gastos. Es esencial que la fiscalización sea previa al acto administrativo que se aprueba pues trata de evitar el nacimiento de relaciones jurídicas sin la garantía de que se ajustan al ordenamiento jurídico y que cuentan con el crédito adecuado y suficiente.

Debe tenerse en cuenta que, conforme al convenio, el Ayuntamiento de Albal, en los tres meses siguientes a la finalización de las obras, va a recibir de ADIF<sup>2</sup> el aparcamiento y el espacio libre público, comprometiéndose además la administración municipal:

- a asumir el coste de mantenimiento y conservación de la nueva estación, viales de acceso y espacio público,
- hacerse cargo de los tributos e impuestos y especialmente del IBI que, en su caso, pudieran establecerse sobre dicho aparcamiento
- asumir el compromiso de incorporar medidas de sostenibilidad e innovación, entre estas está la incorporación de plazas para coches eléctricos y el estudio de otras alternativas como la instalación de una ferrolínea,

Pese a que esos nuevos compromisos no estaban contemplados en la versión inicial del texto del convenio, **no consta en el expediente que se haya emitido ningún informe técnico ni económico al respecto.**

**3.- El 24 de enero de 2019** el alcalde propone al Pleno de la Corporación el acuerdo de aprobación del convenio a suscribir.

**4.- El 28 de enero de 2019** la Comisión Informativa permanente de Economía y Hacienda, Administración General, Recursos Humanos, Gestión y Modernización administrativa (en adelante, comisión de hacienda) dictaminó el expediente n.º 2018/1689 de "Aprobación del Convenio a suscribir con ADIF, para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías del municipio de Albal".

**En el momento en que el expediente se sometió a dictamen de la Comisión de Hacienda no obraba el Informe de la Intervención Municipal preceptivo y que se citaba expresamente en el contenido del informe del secretario del ayuntamiento** y ello pese a la repercusión económica que el citado convenio iba a comportar para las arcas municipales.

---

<sup>2</sup> mediante concesión y por un periodo de 20 años prorrogables.

Vistas las manifestaciones realizadas por la intervención municipal, que posteriormente se analizara, debe dejarse constancia en este momento, que la secretaria de la mencionada comisión

Posteriormente un grupo municipal presenta un voto particular al dictamen de la Comisión, **haciendo constar que en el expediente del pleno no figura el informe de intervención, como tampoco constaba el día que se le convoca a la comisión de hacienda.**

Antes de celebrarse el pleno, el **30 de enero de 2019**, el grupo político presenta escrito reiterando **que el informe de intervención no figuraba en el expediente instruido.**

Como se ha indicado en el apartado anterior, en los expedientes de contenido económico debe constar la fiscalización previa del acto administrativo. En este sentido, el artículo 46.2 b) ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que:

«**b)** Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. **La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día**, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación »

El **expediente no contiene la documentación íntegra** de los asuntos incluidos en el orden del día.

**5.- El 31 de enero de 2019** el Pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de nueve de los diecisiete concejales aprobó el texto del Convenio a suscribir con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio **acordándose facultar al sr. alcalde para la firma del citado convenio** y demás documentos necesarios para el cumplimiento del acuerdo.

De la lectura del acta del pleno de 31 de enero de 2019 queda acreditado que:

- El secretario da cuenta del voto particular presentado por la portavoz grupo municipal. Los representantes de los grupos políticos presentes vuelven a tener conocimiento de la inexistencia del informe de intervención.
- En el acuerdo plenario se indica que se dé traslado del mismo a los departamentos de Intervención y Tesorería.

En el informe de trazabilidad del expediente consta la remisión a ambos departamentos:

6.-Tras la aprobación provisional del convenio el **31 de enero de 2019**, y en cumplimiento del informe emitido por el secretario del ayuntamiento, se somete el acuerdo de aprobación del convenio a suscribir con ADIF para la construcción y financiación de la estación de cercanías, a información pública por plazo de 15 días hábiles.

El anuncio se publica en el BOE n.º 40 de **15 de febrero de 2019**.

Durante el periodo de exposición al público, un grupo municipal presenta el 5 de marzo de 2019 recurso de reposición y tres interesados más presentan alegaciones (una el 13 de marzo y dos el 15 de marzo de 2019).

7.- El convenio con la ADIF se firma el **28 de febrero de 2019** (BOE n.º 81 de 4 de abril de 2019), **antes de que finalice el periodo de información pública.**

Al respecto debe indicarse que en la fecha en que se firmó el convenio (28 de febrero de 2019) el presupuesto municipal de 2019 no estaba aprobado (se aprobó definitivamente el 22 de marzo de 2019), consecuentemente el convenio se firmó con el **presupuesto prorrogado del año 2018** en el que no se recogía ninguna previsión para las obras de la estación. Reiterándose que este hecho, ha sido expresamente reconocido por la Intervención Municipal en su informe emitido el 24 de marzo de 2021 a requerimiento de la Agencia Valenciana Antifraude.

Asimismo, se advierte que el **convenio se formaliza sin la firma del secretario.**

La normativa que regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional señala como función propia del secretario la de actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga la Entidad Local (artículo 3.2 I del real decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En adelante, RD 128/2018).

Omisión que tal y como se expondrá a continuación, vuelve a ocurrir en el momento que se formaliza la addenda modificativa y prórroga del convenio.

**b) Actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Albal tras la firma del convenio.**

1.- Habiéndose presentado alegaciones al acuerdo de aprobación provisional del convenio con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal, la administración municipal debía proceder a resolver las alegaciones formuladas y a la aprobación definitiva del acuerdo, a tal fin en el expediente remitido por el ayuntamiento a esta Agencia se ha comprobado que el **10 de julio de 2019** se emite informe por parte de la asesoría jurídica externa "Noguera Abogados y Asesores" ratificado en todos sus términos por el informe del Secretario el **16 de julio de 2019** en el que manifiestan los siguientes extremos:

- Que el que no obre informe de intervención y que el presupuesto de 2019, que es el que contempla la partida con el gasto de la estación, no estuviera aprobado cuando se firmó el convenio no comporta un vicio de nulidad del convenio.

- Que el hecho de que el Alcalde formalizase el convenio cuando el acuerdo plenario todavía no era definitivo (por voluntad propia de someterlo a información pública) coloca tal proceder ante un posible vicio de anulabilidad para cuya subsanación sí recomienda el asesor jurídico externo que en el acuerdo plenario que desestime las alegaciones y declare extemporáneo el recurso de reposición de la concejala, se declare también el carácter definitivo del acuerdo de 31 de enero de 2019 y convalide y ratifique la firma del convenio dando a todo lo actuado plena legalidad.

La omisión de fiscalización no comporta, *per se*, la nulidad. No obstante, como se ha indicado anteriormente, el artículo 173.5 del TRLRHL indica:

«5. No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, **siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.**»

Así mismo, el artículo 25.2 RD 500/1990 señala:

«2. No podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar »

Por lo tanto, **el acuerdo plenario incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho, no por el hecho en sí de la ausencia de fiscalización previa exigible sino por la ausencia del crédito presupuestario suficiente y adecuado para adquirir los compromisos de gastos,** aspecto que informa erróneamente la asesoría externa y ratifica manteniendo el error el secretario General. Debí elevarse advertencia de ello por parte del órgano de control interno.

2.- El **16 de julio de 2019** se formula la Propuesta de Acuerdo para declarar el carácter definitivo el acuerdo adoptado el 31 de enero de 2019.

3.- El **18 de julio de 2019** la Comisión Informativa permanente de Economía y Hacienda, Administración General, Recursos Humanos, Gestión y Modernización Administrativa dictamina el expediente n.º 2018/1689 de "Aprobación del Convenio a suscribir con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y el Ayuntamiento de Albal, para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías del municipio de Albal"

4.- El **23 de julio de 2019**, 5 meses después de haberse firmado el convenio, el Pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de nueve de los diecisiete concejales, desestima las alegaciones presentadas y aprueba el Convenio a suscribir con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y el Ayuntamiento de Albal, para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías del municipio de Albal, **sin que exista informe de fiscalización de la intervención.**

5.- El **27 de septiembre de 2019**, dos meses después de adoptado el acuerdo plenario, incumpliendo los plazos legales para cursar las notificaciones, se emiten las notificaciones a los interesados que habían presentado alegaciones al acuerdo de aprobación provisional del convenio.

### III.- MODIFICACIÓN DEL CONVENIO

1.- Según consta en la documentación remitida por la administración municipal, el **21 de mayo de 2020** en la Comisión de Seguimiento<sup>3</sup>, el Ayuntamiento de Albal formaliza la petición para redistribuir las aportaciones municipales hasta dos anualidades adicionales más a las cuatro inicialmente previstas en el Convenio (el convenio se amplía hasta el 2025):

TERCERO.- Que en la reunión celebrada el 21 de Mayo de 2020 por la Comisión de Seguimiento del Convenio, regulada en la cláusula quinta del mismo, se solicita por parte del Ayuntamiento de Albal redistribuir las aportaciones municipales en dos anualidades adicionales.

2.- El **23 de septiembre de 2020** el alcalde remite escrito a la ADIF manifestando la conformidad al borrador de adenda remitido por la ADIF.

De nuevo, **no obran en el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal ningún informe técnico, jurídico y económico en relación con la versión de la adenda al convenio** que justifique la misma.

3.- El **24 de septiembre de 2020**, el alcalde eleva al Pleno, por urgencia, que se adopte el acuerdo de "Aprobar inicialmente la adenda modificativa y prórroga del Convenio suscrito el 28 de febrero de 2019 entre el Ayuntamiento de albal y ADIF" indicándose en la propia propuesta que la modificación "**básicamente viene a redistribuir las aportaciones municipales en dos**

<sup>3</sup> Mediante decreto nº 2019/2021 se resuelve la designación del ingeniero técnico municipal de obras públicas y del secretario como miembros de la Comisión de seguimiento del Convenio.

**anualidades adicionales a las cuatro inicialmente previstas para la satisfacción de las aportaciones municipales”.**

En la adenda modificativa consta la modificación de la cláusula tercera:

“El Ayuntamiento de Albal, se compromete y obliga al pago a ADIF del 43% de las obras de la nueva estación y las cantidades derivadas de la expropiación, estimándose su valor en el importe de 3.329.533,30 euros (IVA no incluido). Los importes señalados serán abonados por el Ayuntamiento en un total de SEIS anualidades presupuestarias sucesivas, realizándose el primer pago en el ejercicio en el que comience la vigencia del presente convenio. La diferencia entre la cantidad aportada y la realmente ejecutada que correspondiera al Ayuntamiento será remunerada al tipo de interés medio de la deuda de Adif calculado al cierre del último ejercicio anterior a cada anticipo. En este caso el Ayuntamiento de Albal compensará anualmente a Adif por los gastos financieros que como consecuencia de los anticipos en que incurrirá, según se indica a continuación, debiendo, en ese momento, aportar los documentos contables acreditativos de forma que el Ayuntamiento pueda asegurar la devolución del principal y los intereses a ADIF. El Ayuntamiento de Albal asume, por tanto, el compromiso de dotar anualmente la aplicación presupuestaria adecuada para dar cobertura a esta obligación de pago, adoptando para ello los acuerdos y procedimientos que se estimen adecuados y conforme a la legislación aplicable en el ámbito de sus respectivas competencias al objeto de que pudiera incluirse dotación suficiente para cubrir el importe que le corresponda, sin perjuicio de que, si el Ayuntamiento no dispone de la correspondiente disponibilidad, puedan reajustarse las anualidades en la Comisión de Seguimiento y, en su caso, acordarse la prórroga del Convenio por el tiempo que sea necesario, dentro de los límites establecidos en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Se trata de una modificación del período de pago con el fin redistribuir el pago en dos anualidades adicionales.

4.- El acuerdo se adopta en la sesión del Pleno celebrada el **24 de septiembre de 2020**, y es sometido a información pública, mediante anuncio en el BOP nº 36 de 13 de octubre de 2020. De conformidad con el certificado del secretario, de fecha 12 de noviembre de 2020, no se han presentado alegaciones.

De la documentación que obra en el expediente nº 2018/1689, se desconocen las razones que motivan la necesidad de esta ampliación de las anualidades en las que la administración municipal debe efectuar sus aportaciones. Tampoco **existe ningún informe emitido por los servicios técnicos municipales, ni de intervención, ni de secretaria.**

La declaración de someter el asunto por urgencia al Pleno, sin dictamen previo de la Comisión de Hacienda, se argumenta en la Propuesta del Alcalde por **“la atención a la singulares circunstancias sociosanitarias y las nuevas necesidades sociales y económicas consecuencia directa de la pandemia surgida de la extensión de la COVID-19”**, pero hay que poner de relieve, tal y como el propio ayuntamiento manifiesta, que la petición de la modificación del convenio se planteó por la propia administración municipal a ADIF **en la sesión de la Comisión de Seguimiento de 21 de mayo de 2020 y 5 meses después** el asunto es declarado urgente. **No consta ningún informe emitido por técnicos municipales que justifique la urgencia.**

En este sentido, el artículo 82 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF):

«1. El orden del día de las sesiones será fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Asimismo, podrá recabar la asistencia de los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, de los Tenientes de Alcalde, y consultar si lo estima oportuno a los portavoces de los grupos existentes en la Corporación.

2. En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda.

3. El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

4. En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas »

El artículo 83 ROF:

«Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el Órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el art. 47,3 Ley 7/1985 de 2 abril »

En el certificado del acuerdo del pleno no se motiva adecuadamente la urgencia del acuerdo.

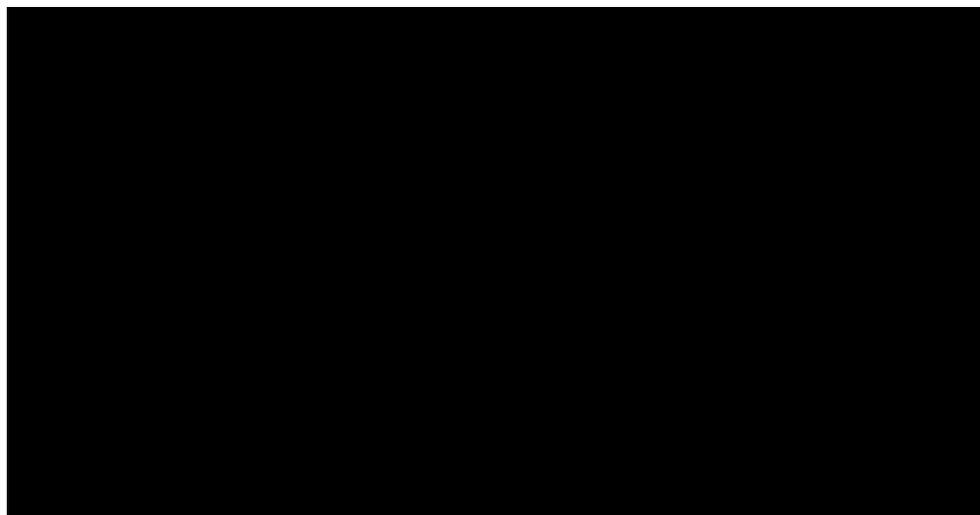
5.- La Adenda modificativa del Convenio se firma el **3 de diciembre de 2020**.

#### **IV.- EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN FORZOSA N.º 196ADIF1998**

1.- El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), el **1 de abril de 2019**, insta la incoación del expediente de expropiación forzosa para disponer de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras del "Proyecto de Construcción de la Nueva Estación de Albal", aprobado definitivamente el 29 de enero de 2019.

Dicha aprobación conllevó la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación de los bienes afectados y la declaración de urgencia de esta, siendo por tanto de aplicación los preceptos contenidos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y concordantes del Reglamento de 26 de abril de 1957.

2.- Con fecha **16 de mayo de 2019**, se publicó en el BOE nº 117 la Resolución de la Secretaría General de Infraestructuras de fecha 26 de abril de 2019 por la que se abrió información pública durante un plazo de 15 días de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la Ley de Expropiación Forzosa y se convocaba a los propietarios al levantamiento de Actas Previas a la Ocupación. Dicho anuncio fue previamente publicado en el BOP de Valencia nº 91 de **14 de mayo de 2019**.

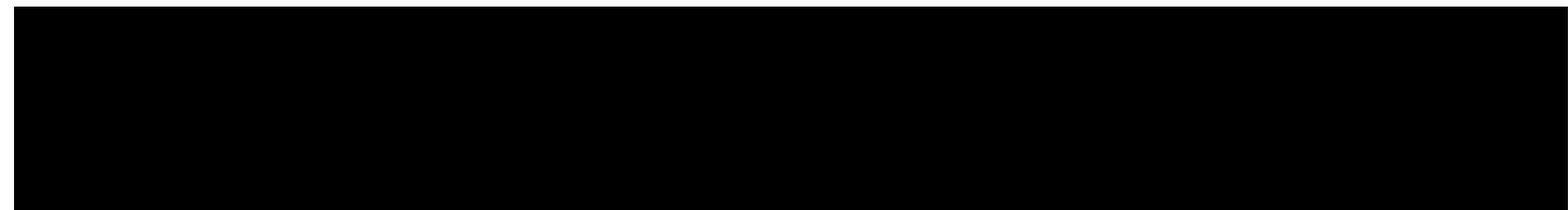


3.- El 4 y 5 de mayo de 2022, ADIF, a requerimiento de la Agencia, presenta la documentación solicitada, de la que se extrae la siguiente información:

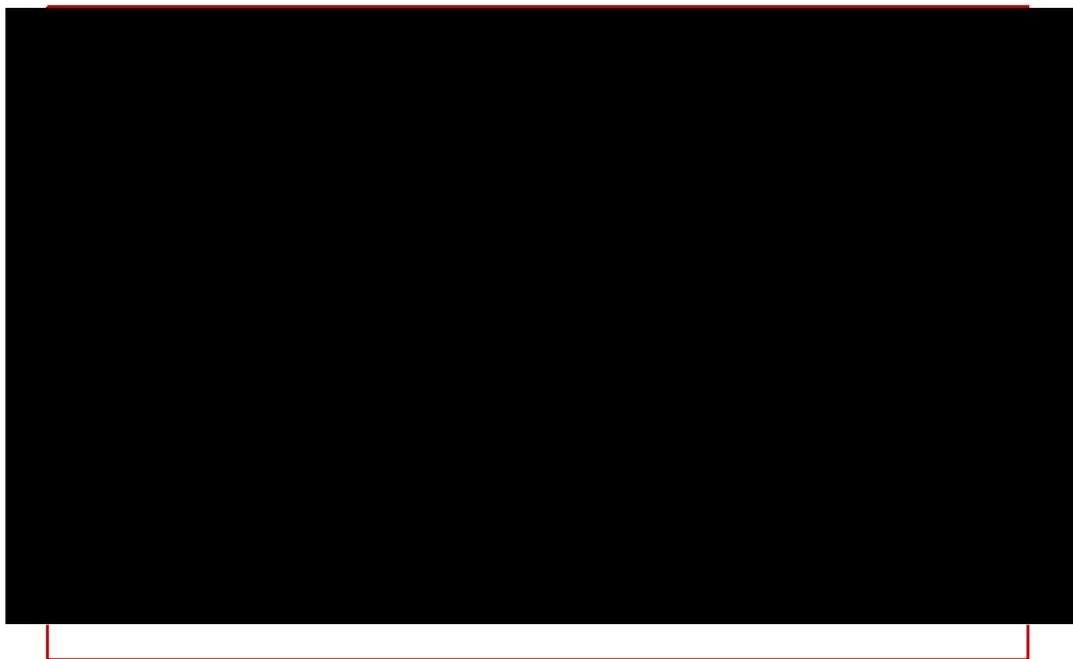
- La totalidad de los terrenos afectados ocupan una superficie de 7.961m<sup>2</sup>, siendo objeto de expropiación una superficie de 4.535,00 m<sup>2</sup> correspondiendo a 10 de las 13 parcelas afectadas.
- Según consta en el informe de tasación de las parcelas objeto de expropiación suscrito por SEGIPSA el 16/09/2019:

«[...] conforme se establece en el Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, y el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoración de la Ley del suelo, las 10 parcelas se encuentran en situación básica de "suelo rural".  
Los suelos de "naturaleza rústica" quedan señalados como de Nivel II en la Orden ECO/805/2003 de 27 de marzo, modificada por la EHA/3011/2007]»

- Con fecha **20 de junio de 2019**, se levantaron las Actas Previas a la Ocupación en el Ayuntamiento de Albal.
- El **19 de septiembre de 2019** se levantaron las Actas de Ocupación y posteriormente se hizo el ofrecimiento de Justiprecio por Mutuo Acuerdo con los afectados.
- No se firmó justiprecio por mutuo acuerdo en ninguna de las parcelas, por lo que se estableció el justiprecio por vía contradictoria de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa. Se solicitó la hoja de aprecio a los afectados, se envió posteriormente la hoja de aprecio de la administración y finalmente se enviaron los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación



Forzosa de Valencia, quien resolvió para cada una de las parcelas con el detalle que consta en la siguiente tabla que consta en el informe remitido por ADIF:



El coste total de los justiprecios determinados por el Jurado Provincial de Expropiación de Valencia ascendió a **72.861,57 €**

#### **V.- PROCEDIMIENTO INSTRUIDO PARA EL ABONO DE LAS ORDENES DE INGRESO PRESENTADAS POR ADIF**

El procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Albal para el reconocimiento de las obligaciones que se derivan del Convenio con la entidad pública empresarial ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal ha sido el siguiente:

- 1) Durante el periodo de vigencia del convenio, ADIF ha presentado las órdenes de ingreso correspondientes a la cuota de los ejercicios 2019 y 2020 con el siguiente detalle:

<b>Cuota</b>	<b>Periodo</b>	<b>Concepto</b>	<b>Importe</b>
2019	28/02/2019 -31/12/2019	25% del 43% coste estimado obras 25% coste estimado expropiaciones	832.383'33 €
2020	01/01/2020-31/12/2020	15% del 43% coste estimado obras 15% coste estimado expropiaciones	499.430'00 €

Cuota	Periodo	Concepto	Importe
2021	01/02/2021-31/12/2021	15% del 43% coste estimado obras 15% coste estimado expropiaciones	499.430'00 €

Con relación a la cuota de 2019, la diferencia entre lo abonado por ADIF en cuanto (obra y expropiaciones) y lo abonado por el Ayuntamiento a ADIF, según consta en la Adenda del Convenio es de 89.149'97 €. Sobre esta cuantía, según consta en el convenio, ADIF puede devengar intereses.

Con relación a la cuota de 2020, la diferencia entre lo abonado por la ADIF en cuanto (obra y expropiaciones) y lo abonado por el Ayuntamiento a ADIF, según consta en la Adenda del Convenio es de 833.570 €. Sobre esta cuantía, según consta en el convenio, ADIF puede devengar intereses.

Con relación a la cuota de 2021, la diferencia entre lo abonado por la ADIF en cuanto (obra y expropiaciones) y lo abonado por el Ayuntamiento a ADIF, según consta en la Adenda del Convenio es de 575.570,00 €. Sobre esta cuantía, según consta en el convenio, ADIF puede devengar intereses.

- 2) Presentada la orden de ingreso por ADIF, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas Municipal emite informe favorable al pago, en fechas 8 de enero de 2020 (cuota 2019), el 5 de marzo de 2021 (cuota 2020), 19 de julio de 2021 (cuota 2021).
- 3) Remitido el expediente a la Intervención municipal, se procede a emitir informe en fechas 9 de enero de 2020 (cuota 2019), el 9 de marzo de 2021 (cuota 2020) y el 19 de julio de 2021 (cuota 2021).

El informe de Intervención de 9 de enero de 2020 (Cuota 2019), realiza, entre otras, las siguientes advertencias:

« - La efectiva ejecución del convenio puede acarrear, dado el nivel previsto de ejecución del presupuesto, incumplimiento del techo de gasto contemplado en el plan económico aprobado para el ejercicio 2020 no pudiendo garantizar que los compromisos derivados del convenio sean financieramente sostenibles, **siendo aconsejable adoptar medidas para evitar dicho riesgo** (artículo 48 Ley 40/2015)

“ Al tratarse de reconocer una obligación correspondiente al ejercicio 2019 y de conformidad con lo señalado en los artículos 146 TRLHL y 26 RD 500/1990 “con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario”, asimismo con arreglo al artículo 60.2 RD 550/1990 “corresponderá al pleno de la entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos. Debe por tanto el pleno reconocer la obligación y no acordar “ordenar de pago” que compete únicamente al Alcalde »

En cuanto al informe de Intervención, de 9 de marzo de 2021 (Cuota 2020), emitido una vez que la Agencia ha iniciado investigación, debe indicarse que obra en el expediente una comunicación previa (documento nº 78), de fecha 5 de marzo de 2021, en la que la Intervención comunica al órgano gestor (área de urbanismo) la omisión de la función fiscalizadora.

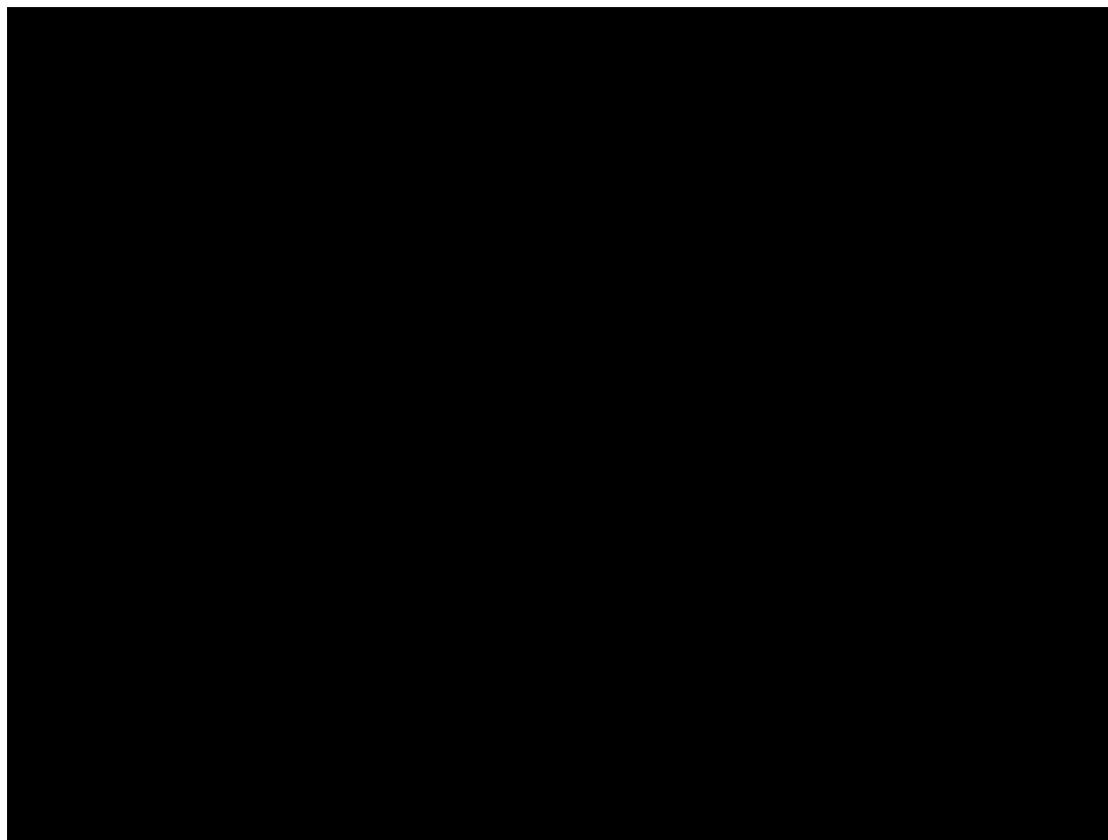
Sin embargo, la Intervención en su informe de fecha 9 de marzo de 2021, se limita a pronunciarse sobre el procedimiento para reconocer la obligación, efectuando, entre otras, las siguientes advertencias:

*« – Si bien estamos bajo el marco de suspensión de reglas fiscales, no exime para señalar en cualquier caso que la efectiva ejecución del convenio puede acarrear, dado el nivel previsto de ejecución del presupuesto, incumplimiento del techo de gasto dado el nivel previsto de ejecución del presupuesto especialmente acusada en este ejercicio por la situación de emergencia sanitaria, no pudiendo garantizar que los compromisos derivados del convenio sean financieramente sostenibles, **siendo aconsejable adoptar medidas para evitar dicho riesgo** (artículo 48 Ley 40/2015)*

*“ Al tratarse de reconocer una obligación correspondiente al ejercicio 2020 y dado la inexistencia de crédito en dicho periodo, de conformidad con lo señalado en los artículos 146 TRLHL y 26 RD 500/1990 “con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario”, **produciéndose un incumplimiento del principio de anualidad**, asimismo con arreglo al artículo 60.2 RD 550/1990 “corresponderá al pleno de la entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos. Debe por tanto el pleno reconocer la obligación »*

De los informes emitidos por intervención municipal en el trámite de reconocimiento de la obligación, se observa la modificación del contenido del primer informe respecto del segundo, (lo destacado en azul).

En cuanto al informe de Intervención, de 19 de julio 2021 (Cuota 2021):



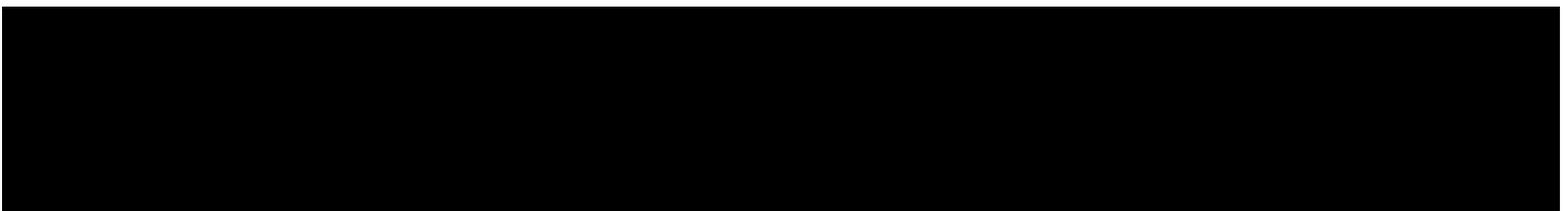
4.- Por parte del alcalde se propone al Pleno, previo dictamen de la Comisión Informativa de Economía y Hacienda, reconocer la obligación derivada del convenio suscrito con ADIF correspondiente a las cuotas de los ejercicios 2019 y 2020:

Cuota	Propuesta alcalde	Dictamen Comisión Hacienda	Pleno	Resolución Alcaldía ordenando pago
2019	09/01/2020	13/01/2020	16/01/2020	Res nº 2020/90 20/01/2020
2020	09/03/2021	---	25/03/2021	--

#### **VI.- REMISIÓN DEL CONVENIO FORMALIZADO AL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Según consta en el certificado del secretario, de fecha 23 de diciembre de 2020, el Ayuntamiento de Albal remitió al Tribunal de Cuentas el **13 de febrero de 2020**, el convenio con ADIF formalizado el **28 de febrero de 2019**.

No consta que la modificación se haya remitido al citado órgano de control externo.



## ALEGACIONES PRESENTADAS A LOS RESULTADOS PROVISIONALES DE LA INVESTIGACIÓN.

### I.- ALEGACIONES A LA CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE Y AL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA.

El ayuntamiento de Albal alega lo siguiente:

«Con carácter preliminar debemos poner de relieve que el expediente de investigación inicial, 2020/G01\_01/00391 – 71/2019, a pesar de haber sido prorrogado por seis meses adicionales a los seis inicialmente previstos legalmente para su resolución, hubo de acabar declarándose caducado, por haber transcurrido el plazo máximo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude, sin que se hubiese dictado resolución que pudiese fin al procedimiento de investigación y sin que haya concurrido en ningún momento incumplimiento del deber de información o demora alguna imputable a esta administración.

Efectivamente, conforme consigna el ordinal QUINTO del informe provisional, mediante Resolución nº 39 del director de la Agencia de fecha **27 de enero de 2021** y sobre la base del informe previo, **se acordó el inicio del expediente de investigación nº 2020/G01\_01/00391 – 71/2019**, cuyo objeto era el estudio de las posibles irregularidades administrativas constitutivas de posibles conductas de fraude y/o corrupción, en relación con la tramitación, financiación y firma del convenio con la entidad pública empresarial ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (Valencia).

Conforme reseña el ordinal SEXTO las actividades de investigación efectuadas son las siguientes:

I.- Previamente a emitir la resolución de inicio de actuaciones de investigación, la Agencia requirió al Ayuntamiento de Albal para que aportase la documentación. El Ayuntamiento de Albal cumplimentó el requerimiento el día **28 de diciembre de 2020**. II.- Mediante la resolución de fecha 27 de enero de 2021 la Agencia solicitó al Ayuntamiento de Albal otra determinada documentación. El Ayuntamiento de Albal dio cumplimiento al requerimiento el **30 de marzo de 2021**.

III.- El 7 de abril de 2022 la Agencia remitió al Ayuntamiento de Albal un tercer requerimiento de información. El Ayuntamiento de Albal dio cumplimiento al requerimiento efectuado el **13 de abril de 2022**.

IV.- El **7 de junio de 2022** el director de la Agencia emitió informe provisional de actuación ya en el nuevo expediente.

V.- En la actualidad está en transcurso el plazo para formular alegaciones.

Así nos encontramos que el **expediente iniciado por resolución del 27 de enero de 2021**, hubo de ser **prorrogado mediante resolución de 26 de julio de 2021 por seis meses adicionales** y, a pesar de dicha ampliación y de la observancia por parte de este ayuntamiento de cuantos requerimientos se efectuaron, concluyeron la totalidad de los plazos y **acabó declarándose la caducidad mediante nueva resolución de fecha 3 de marzo de 2022**.

**Mediante esta última resolución, se ordenaba abrir nuevo expediente, al que se dio el número 2022/G01\_02/000057**, así como la incorporación a este de *“todas las actuaciones y trámites realizados en el expediente nº 71/2019 – 2020/G01\_01/000391 por parte de la Dirección de Análisis e Investigación”*.

No obstante, procede dejar constancia que la expresada resolución se dictó transcurrido ya el plazo de la prórroga o ampliación del plazo para resolver por lo que, en recta lógica, se debería haber dispuesto sin más el archivo de las actuaciones iniciadas en base a las identificadas como "varias alertas" que pudiesen estar en el origen de las actuaciones, comunicando dicho archivo a tales alertadores.

Ello, claro está, sin perjuicio de la potestad de la Agencia de disponer la apertura de un nuevo expediente si es que tuviese indicios de presuntas irregularidades; pero exclusivamente de oficio y no manteniendo artificialmente la presencia de alerta o alertas. Siendo, por consiguiente absolutamente inapropiada, al menos inicialmente, la referencia a la "alerta presentada" en el nuevo requerimiento de documentación formulado en fecha 7 de marzo de 2022, en base a la referida resolución de 3 de marzo por la que se abría el nuevo expediente **2022/G01\_02/000057**.

En consecuencia, procedería el archivo de las actuales actuaciones basadas en una improbable "alerta" y, por consiguiente, manteniendo artificiosamente al presunto alertador o alertadora como parte del expediente, con eventual perjuicio al derecho de contradicción y defensa de esta administración y riesgo de "filtraciones" o fugas de información por puros intereses políticos »

En síntesis, el Ayuntamiento de Albal sostiene que, tras el transcurso del plazo para resolver, «se debería haber dispuesto sin más el archivo de las actuaciones iniciadas en base a las identificadas como "varias alertas" que pudiesen estar en el origen de las actuaciones, comunicando dicho archivo a tales alertadores.

Ello, claro está, sin perjuicio de la potestad de la Agencia de disponer la apertura de un nuevo expediente si es que tuviese indicios de presuntas irregularidades; pero exclusivamente de oficio y no manteniendo artificialmente la presencia de alerta o alertas. Siendo, por consiguiente absolutamente inapropiada, al menos inicialmente, la referencia a la "alerta presentada"».

A este respecto, se hace constar que el artículo 11 de la Ley 11/2016 establece que:

«1. Las actuaciones de la agencia se iniciarán de oficio, por acuerdo del director o la directora, previa determinación de la verosimilitud, cuando sea sabedora de hechos o conductas que requieran ser investigados, inspeccionados o que aconsejen realizar un seguimiento y también cuando, después de realizar un análisis de riesgo, los indicadores de riesgo aconsejen la inspección o el seguimiento de determinados hechos o actividades.

El inicio de las actuaciones de oficio se producirá bien por iniciativa propia, como consecuencia de una solicitud de Les Corts o de otros órganos o instituciones públicas, o por denuncia »

Así mismo, de conformidad con el informe emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos de 18 de octubre de 2019, en relación con la caducidad en los expedientes de investigación, en el apartado 3.5 del informe concluye:

«La caducidad de un procedimiento de investigación no impedirá la iniciación de oficio de un nuevo procedimiento, pudiendo incorporarse las actuaciones realizadas, con la obligación de realizar de nuevo los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado »

Por otro lado, el Ayuntamiento de Albal sostiene que:

«En relación con la tramitación y firma del convenio, ya se dijo que el artículo 57 de la LBRL no regula el procedimiento para la aprobación de los convenios interadministrativos de cooperación. Que el artículo 111 de la LRLCV, sí que regula procedimiento de tramitación de los convenios estableciendo un contenido mínimo (que aquí no se discute) y una reseña (en su apartado 3º) referida a la publicación del convenio, no a la información pública: "Los convenios deberán publicarse en el «Boletín Oficial de la Provincia» o en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana», según el ámbito territorial de las Administraciones que lo firmen".

El artículo 48.8 LRJSP recoge la forma en que se perfeccionan los convenios, y se limita a exigir el consentimiento de las partes. Únicamente cuando el convenio sea suscrito por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes, el artículo 48.8 de la LRJSP supedita su eficacia a la inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y sean publicados en el «Boletín Oficial del Estado». Y añade el precepto “Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante”. Por consiguiente, no existe regulación alguna que supedite la aprobación de un convenio interadministrativo de cooperación al trámite de información pública.

No es cierto, como afirma la Agencia en su informe, que el ministerio de la Ley obligue a informar al público un convenio interadministrativo de cooperación como trámite preceptivo para su aprobación. El artículo 83 LPAC -que invoca la Agencia en su informe- dice lo siguiente:

“1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública”.

Como es de ver, el trámite de información pública, salvo que la regulación específica de un procedimiento así lo indique -lo que no ocurre con los convenios de colaboración de la Administración Local- no tiene que ser informado al público obligatoriamente. Sí tiene que ser publicado.

Por tanto, el hecho de que el convenio fuese suscrito antes de finalizar la información pública no podía conducir a una causa de nulidad de pleno derecho, por ausencia total del trámite, por la sencilla razón de que el único trámite legalmente establecido es el del artículo 111.3 de la LRLCV que exige la publicación del convenio. Siendo cierto que el pleno municipal se autoimpuso un trámite de información pública sin cuyo íntegro transcurso fue firmado el convenio, sólo podía ser entendido como un vicio de anulabilidad toda vez que, conforme al artículo 48 de la LPAC “son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico”, si bien, conforme a ese mismo precepto “el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados” »

En el acuerdo del pleno se establece la obligación de someterlo a información pública:

**Tercero.-** Publicar anuncio en el Boletín Oficial del Estado y tablón de anuncios electrónico del Ayuntamiento, para que en el plazo de 15 días hábiles los interesados puedan presentar reclamaciones, alegaciones o sugerencias al mismo.

La normativa no exige el trámite de información pública. Si bien, es una exigencia que se autoimpone el Ayuntamiento de Albal y que así lo acuerda en el punto tercero, como se comprueba en la imagen anterior. El ayuntamiento no indica los motivos por los que se separa de lo acordado en el pleno, para lo cual debería haberse acordado por el propio pleno.

Las alegaciones no alteran el contenido de las conclusiones provisionales y procede su desestimación.

## **II. RESPECTO A LOS ANTECEDENTES A LA FIRMA DEL CONVENIO ALBAL - ADIF**

### **a) UE nº 4 (Sector 1.1.c) y UE nº 5 (Sector 2b)**

No constando acreditado que en la aprobación mediante Resolución de Alcaldía, el 11 de marzo de 2011, de la ordenación pormenorizada del Plan Parcial del Sector 1.1.C de la UE 4, conste informe favorable de la administración autonómica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar al Estudio de Inundabilidad (5 de febrero de 2014), que acredita que el mismo cumple con las determinaciones del Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), **se considera oportuno plantear las siguientes cuestiones, respecto de las cuales se requerirá posteriormente que se emitan, en su caso, los oportunos informes técnicos municipales, que serán tenidos en cuenta por la Agencia en el momento de elaboración del informe final de investigación:**

1.- Puesto que el Plan General de Ordenación Urbana de Albal no contemplaba la implantación de una estación de cercanías en el ámbito de las UE nº 4 y UE nº 5, **no consta acreditado el instrumento de gestión urbanística que ha tramitado el Ayuntamiento, en el ámbito de la UE nº 5, para la incorporación al dominio público del suelo necesario para las nuevas instalaciones, y la calificación de dichos suelos, destinados para uso dotacional de equipamiento de infraestructuras.**

En este sentido debe advertirse que, en el propio convenio formalizado con ADIF, la cláusula tercera referida a las obligaciones del Ayuntamiento de Albal establece lo siguiente:

«realizar, en su caso, las modificaciones necesarias en el planeamiento urbanístico, para que, una vez finalizadas las obras, los suelos que resulten ocupados por vías e instalaciones ferroviarias en servicio, sean calificados como Sistema General Ferroviario o equivalente, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario, art.7.1»

Así mismo, hay que hacer constar lo señalado en el artículo 190 bis de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas en el que señala que cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2.- Tal como informan los técnicos municipales, el Plan Parcial del Sector 1.1.C – UE nº 4, que regula la ordenación pormenorizada del ámbito de la UE nº 4, fue aprobado con anterioridad a la fecha en que se obtuvo el informe favorable de la administración autonómica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar al Estudio de Inundabilidad.

3.- Esta Agencia solicitó a los servicios técnicos municipales que informasen si el “Proyecto de la Nueva Estación Ferroviaria de Cercanías” de Albal, aprobado inicialmente por el Ministerio de Fomento el 24 de abril de 2018 y definitivamente el 29 de enero de 2019, fue redactado teniendo

en cuenta la peligrosidad de inundación en la zona, y en ese caso, si se habían implementado las medidas necesarias para minimizar el riesgo de inundación en las instalaciones proyectadas.

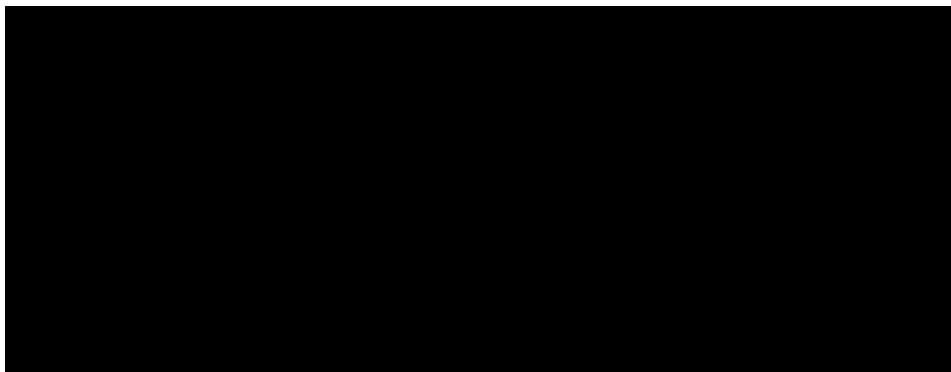
Al respecto, por parte de los servicios técnicos municipales en el informe de fecha 23 de marzo de 2022, se informa que:

«El proyecto constructivo, en su anejo 7º – CLIMATOLOGÍA, HIDROLOGÍA Y DRENAJE, realiza un estudio hidrológico que se considera suficiente para la ejecución de la instalación ferroviaria, sin perjuicio de las instalaciones de drenaje que requerirá el desarrollo urbanístico de la unidad de ejecución que no son objeto de este informe y que se encuentran expresadas en el estudio de inundabilidad.

Las instalaciones proyectadas en la instalación ferroviaria habían previsto, y así se han ejecutado, el vertido de sus aguas pluviales y residuales a la red municipal ubicada al este de la vía de FFCC La Encina-Valencia, concretamente Unidad de ejecución nº 17 del PGOU de Albal de suelo urbano industrial no generando afección al futuro sistema de drenaje de la UE nº 4, sector 1.1.C, si no descargando al mismo de la superficie en la que se ubican estas instalaciones. [...]»

**b) Protocolo de Colaboración de 25 de mayo de 2011 para la implantación de la estación de cercanías de Albal.**

El Protocolo de Colaboración formalizado por el Ayuntamiento de Albal con el Ministerio de Fomento se firma dentro del Plan de Infraestructuras Ferroviarias para la Comunidad Valenciana 2010-2020, del cual no consta que la administración autonómica llegara a suscribir ningún acuerdo o convenio que diera efectos jurídicos al mismo:



**c) Proyecto Constructivo y adjudicación de las obras de la Nueva Estación de Albal.**

Respecto al Proyecto Constructivo suscrito en julio de 2018 por el Ingeniero de Caminos y Canales S.G.F y el Arquitecto F.B.H, ambos de la consultora CONSULTRANS SAU, informado favorablemente por los técnicos municipales el 21/02/2014 y aprobado definitivamente por el Ministerio de Fomento el 29/01/2019, debe advertirse que la valoración que se hace respecto a la expropiación de las parcelas que se ven afectadas por la ejecución de la infraestructura calificó de manera errónea la naturaleza del suelo, calificando como suelo urbanizado.

La finalidad principal del Anejo de Expropiaciones incorporado al “Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Albal”, era definir con toda la precisión posible, los terrenos que eran estrictamente necesarios para la correcta ejecución de las obras contempladas en el mismo.

Dicho “Anejo de Expropiaciones”, aunque pudiera servir de base de partida para la incoación y subsiguiente tramitación por ADIF del expediente de expropiación nº 196ADIF1998 de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las obras contenidas en el citado proyecto constructivo, efectuó una incorrecta valoración del terreno a expropiar al considerar el mismo como “suelo urbanizado”, cuando a efectos de expropiación y tal y como consta en el informe de tasación efectuado por SEGIPSA, el 16/09/2019, “[..] las 10 parcelas se encuentran en situación básica de “suelo rural”.

Este hecho determinó que se cuantificase el importe de las expropiaciones en **771.033'30 €**, **cuantía que se reflejó en el convenio que posteriormente formalizó el Ayuntamiento de Albal con ADIF el 28 de febrero de 2019, asumiendo la administración municipal el compromiso de reembolsar el coste de las expropiaciones por un importe de 771.033,30 € a la ADIF cuando el Jurado Provincial de Expropiación de Valencia fijó en 72.861,57 €**

De la tabla final actualizada a los últimos datos se deducen los siguientes precios:

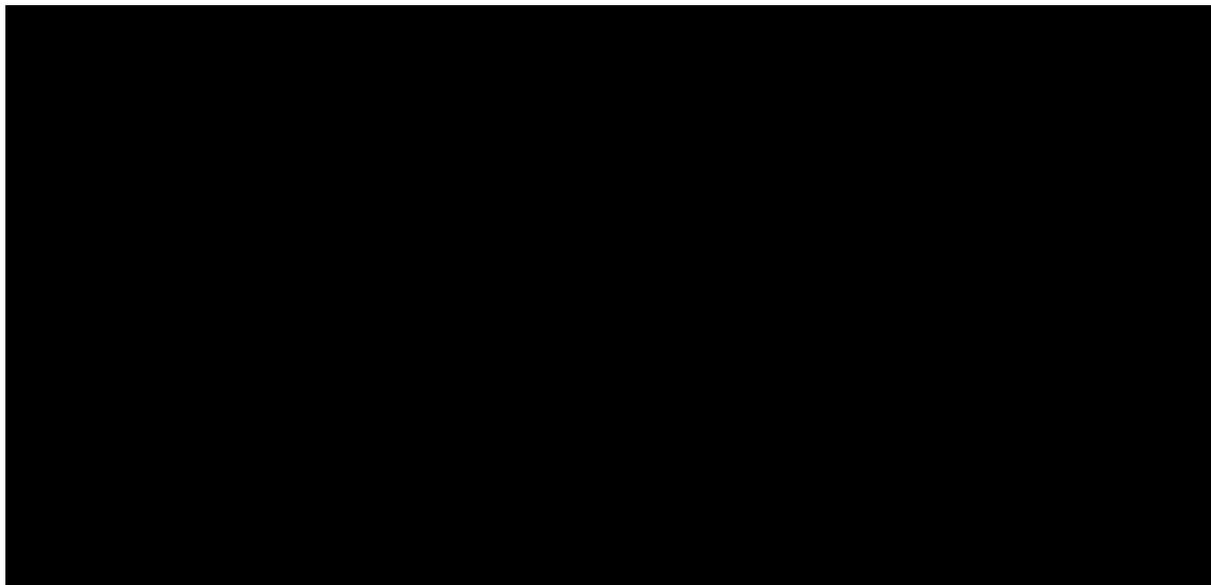


Unidad: euros/m <sup>2</sup>	Año 2017 (trimestre)			Variación Trimestral	Variación Interanual
	1º	2º	3º		
Valencia/València	167,3	145,4	169,0	16,2	6,3

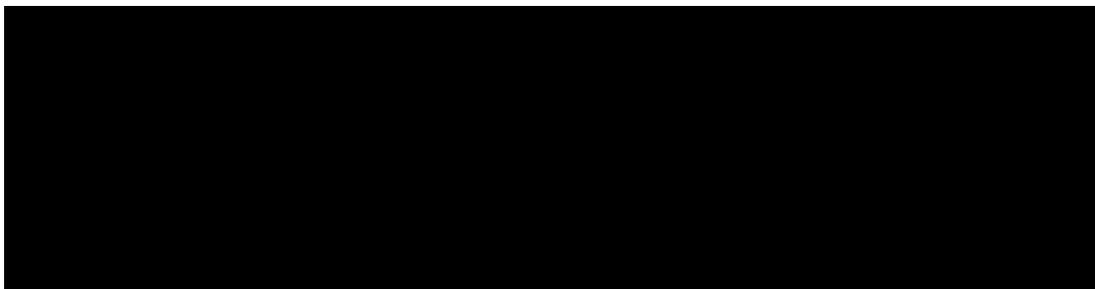
**Se tomará un valor de 170 €/m<sup>2</sup>**

Se adjunta en la siguiente tabla una relación valorada de las afecciones. La valoración final es la siguiente:

Coste en expropiaciones:	771.033,30€
<b>TOTAL:</b>	<b>771.033,30 €</b>

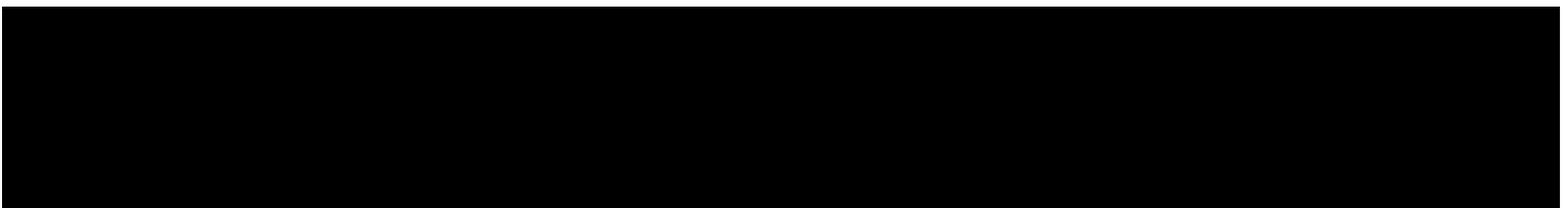


Los servicios técnicos municipales tenían conocimiento de que el suelo dónde se proyectaba la construcción de la instalación ferroviaria (UE nº 4 y UE nº 5) y que requería la expropiación de determinadas parcelas, no tenía la condición de suelo urbanizado por cuanto tal y como manifestaron en el informe de fecha 18 de mayo de 2012 (al que se refiere expresamente el informe emitido por los técnicos municipales el 23 de marzo de 2022), la situación urbanística de las citadas unidades de gestión era la siguiente:



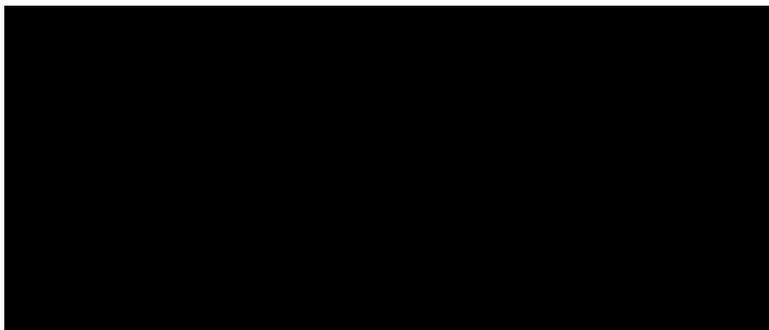
### **III. EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO INSTRUIDO PARA LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO ALBAL - ADIF. (Exp 2018/1689)**

Los actos y acuerdos emitidos durante la tramitación del procedimiento de aprobación y firma del convenio del Ayuntamiento de Albal con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio (Exp 2018/1689), han sido dictados y adoptados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, de las normas que contienen las reglas



esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, de las normas presupuestarias y de las propias bases de ejecución aprobadas por el Ayuntamiento de Albal

- **Competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública.**



La redacción introducida en el convenio es la redacción del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, el 31 de diciembre de 2013, el artículo 25.1 de la mencionada ley señala lo siguiente:

«1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.»

La redacción del artículo 25, al que hace referencia el convenio, no es correcta. Los municipios, tras la entrada en vigor de la LRSAL, no pueden promover toda clase de actividades.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 25.2 g):

«2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano »

Por otro lado, el artículo 5.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario:

«2. Corresponde al Ministerio de Fomento, oídos el Consejo Asesor de Fomento y las comunidades autónomas afectadas, la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas, de estaciones de transporte de viajeros y de terminales de transporte de mercancías. Asimismo, se estará a las reglas que aquél determine respecto del establecimiento o la modificación de otros elementos que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General »

Si se tiene en cuenta el preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local:

«Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas »

El ente local **no tiene competencia para la financiación** de la estación de cercanías. Para poder ejercer dicha competencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.4 (competencias distintas de las propias y de las delegadas) se exige el cumplimiento de unos requisitos:

«4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas »

Por lo tanto, para ejercer dicha competencia es necesaria la obtención dos informes previos y vinculantes:

- Uno de la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

- Otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

**No obra en el expediente el informe de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.**

En este orden de cosas, ante la manifestación que realiza el alcalde en su escrito de fecha 29 de marzo en los siguientes términos:

«Y en cuanto a las derivadas económicas tras la puesta en funcionamiento del servicio, parece obvio que dichas consecuencias son ninguna, pues se trata de un servicio que presta ADIF, sin que nada le cueste al Ayuntamiento, en lo concerniente a los gastos de explotación »

Se debe advertir que el Ayuntamiento de Albal con la firma del convenio con la ADIF asume costes presupuestarios correspondientes con el ejercicio de una competencia impropia y adicionalmente **asume compromisos** que tendrán efectos con posterioridad a la finalización de la ejecución de las

obras de la Estación de Cercanías, compromisos que nuevamente comportarán para el ayuntamiento, en alguno de los casos, mayores gastos:

- Dentro de los tres meses siguientes a la finalización de las obras, ADIF otorgará una concesión gratuita (siempre que la misma no represente utilidad económica para el ayuntamiento) al Ayuntamiento de Albal sobre el parking, viales públicos y espacio libre público por un periodo de 20 años, prorrogable de no mediar denuncia de las partes por periodos de 5 años, por los que el Ayuntamiento de Albal **se compromete asumir el coste de mantenimiento y conservación de la nueva estación, viales de acceso y espacio público**, haciéndose cargo de los tributos e impuestos y especialmente del IBI que, en su caso, pudieran establecerse sobre dicho aparcamiento.
- También contraerá el **compromiso de incorporar medidas de sostenibilidad e innovación, entre estas la incorporación de plazas para coches eléctricos y el estudio de otras alternativas como la instalación de una ferrolínea.**
- Realizar, en su caso, **las modificaciones necesarias en el planeamiento urbanístico, para que, una vez finalizadas las obras, los suelos que resulten ocupados por vías e instalaciones ferroviarias en servicios, sean calificados como Sistema General Ferroviario** o equivalente, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario artículo 7.1
- Finalizadas las obras, los terrenos puestos a disposición por el Ayuntamiento y que se inscriban en el ámbito ferroviario y sean finalmente ocupados por edificios, instalaciones y demás infraestructuras ferroviarias, se transmitirán formalmente a ADIF y pasaran a formar parte, desde el momento de la formalización del acta correspondiente, de los bienes afectos al ferrocarril tal y como se establece en la Ley del Sector Ferroviario, integrándose en el Inventario de bienes inmuebles propiedad de ADIF.

En relación con la competencia para la formalización del convenio, **el Ayuntamiento de albal alega** lo siguiente:

«En el presente caso nos hallamos ante un convenio interadministrativo de colaboración entre un Ayuntamiento y un Ministerio (es decir, entre dos Administraciones públicas) dirigido a facilitar que en una población se habilite una estación de tren de cercanías y su correspondiente aparcamiento con el objetivo de facilitar la movilidad de sus ciudadanos, con todo lo que ello supone a nivel de progreso social, económico, educativo, cultural o ambiental, por poner algunos ejemplos. Un supuesto en el que los terrenos se han adquirido mediante las técnicas habilitadas para ello en la legislación urbanística, es decir, en ejecución del planeamiento urbanístico. En suma, un supuesto en el que destaca su orientación al interés público y al progreso de las personas.

En primer lugar, hay que recordar que el artículo 25.2 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), reconoce al Municipio competencias propias en los siguientes dos grupos de materias:

- a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución ...*
- d) *Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- g) *Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*

El artículo 33.3 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLCV), añade competencias propias al municipio:

*b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*

*d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, desarrollo de espacios comerciales urbanos, pavimentación de vías públicas urbanas ...*

*g) Comercio local, mercados y venta no sedentaria y defensa de los usuarios y consumidores.*

*m) Transporte público de viajeros.*

*p) Seguridad alimentaria, mataderos, ferias y abastos.*

La diversa legislación sectorial, tanto básica estatal como autonómica de desarrollo, nos permitiría seguir encontrando anclajes en relación con la atribución de competencia propia del municipio en materias que son objeto del convenio de colaboración investigado. A saber:

- Aparcamientos públicos.
- Pavimentación de vías.
- Ajardinamiento.
- Seguridad vial.
- Regulación del tráfico.
- Ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico, bien general, bien de desarrollo, a través de las distintas técnicas de gestión urbanística (entre ellas la expropiación por razón del urbanismo o la ocupación directa).
- Promoción del comercio local, de los mercados, de las ferias y abastos.
- Promoción del transporte público de viajeros.

Y así podríamos rellenar otro decálogo de materias que le son propias al Municipio, que le están reconocidas como propias y que sustancian la motivación del convenio de colaboración que la Agencia viene cuestionando.

La competencia propia no le viene atribuida al Municipio únicamente por la relación taxativa de materias que integran el artículo 25.2 LBRL, sino que a ella hay que añadir la que pueda integrar los cuerpos legislativos de ámbito autonómico reguladores del régimen local (en la Comunitat Valenciana la LRLCV) y, finalmente, por el reconocimiento que, sectorialmente, puedan hacer las distintas leyes de ámbito estatal o autonómico en cuanto a las múltiples y distintas materias (territorio, sanidad, consumo, igualdad, bienestar social, educación, transportes, comercio, etc). Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de marzo de 2016, cuando dice: *“Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer «en todo caso» de competencias «propias», sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas”*.

En el caso que nos ocupa, al a bur de lo dispuesto en los artículos 25.2 LBRL y 33.3 LRLCV; parece innegable que el Ayuntamiento ostenta competencias propias para cooperar en las actuaciones objeto del convenio pues, cuanto menos, le conciernen las relacionadas con la ejecución del planeamiento, la gestión urbanística, las relacionadas con el tráfico, el estacionamiento o la movilidad, concepto este mucho más amplio. También la adecuación de las vías públicas, el fomento de la actividad comercial, el turismo, los mercados o las ferias y fiestas. Todas estas materias y sus correlativas competencias le vienen atribuidas como propias al Municipio y quedan perfectamente incardinadas en el convenio de colaboración objeto de cuestionamiento. Más adelante volveremos sobre el concepto colaboración en su relación con el ejercicio de una competencia propia.

Abundando en lo dicho, son numerosas las comunicaciones y recomendaciones europeas en las que se destaca la necesidad de actuar a todos los niveles y de manera decidida para *“transformar el sector del transporte en un sistema verdaderamente multimodal de servicios de movilidad sostenibles e inteligentes”*.

Como antes hemos referido, con independencia de las derivadas más tangibles, para los habitantes de Albal estar conectados con la capital de la provincia en tren es vital, y lo es para con todas sus aspiraciones y en todos los órdenes, muchos de los cuales están presentes en el elenco competencial que le resulta propio al Municipio.

Desde el punto de vista de las competencias en materia urbanística, la actuación municipal se enmarca en la gestión de un ámbito urbanístico previamente definido en el planeamiento municipal, en concreto la Unidad de Ejecución número 4, denominada precisamente "L'Estació", cuyo Plan Parcial se declaró aprobado de manera definitiva por resolución de la alcaldía de 11 de marzo de 2011, tras la aprobación provisional otorgada por el Pleno el 30 de diciembre de 2010. En dicha ordenación figuraba la reserva de suelo calificada como SID de equipamiento dotacional para la ejecución de la nueva estación de ferrocarril. Las determinaciones del convenio conllevan, en este particular, la materialización de las previsiones del planeamiento, cuestión de indiscutible competencia municipal.

Desde el punto de vista de la red viaria, la actuación que se describe en la cláusula segunda del Convenio suscrito el 28 de febrero de 2019 incluye determinaciones como la urbanización de la parcela destinada a estación y "su conexión con el viario existente", pero además "la ejecución en el lado oeste de una zona para estacionamiento de vehículos de 74 plazas, conectado con el viario existente, así como el área de acceso y espacio libre previo a modo de plaza de la estación". De tal forma que el convenio está incluyendo la ejecución y financiación de actuaciones de urbanización que forman parte indiscutible del ámbito competencial municipal.

Pero, además, el Ayuntamiento de Albal está promoviendo la ejecución de obras de acceso a la estación de ferrocarril y aparcamiento disuasorio adicional que incluye viales para acceso no motorizado y estacionamiento ciclista con el fin de contribuir a la creación de una red de transporte basada en la intermodalidad.

Dicho lo cual, resulta cuestionable mantener la pura y simple "incompetencia" municipal en relación con actuaciones que implican la ordenación y gestión urbanística, la planificación de la movilidad y la ordenación del tráfico y estacionamiento en la localidad, desde una perspectiva más sostenible, pues ello constituiría un formalismo incongruente con la realidad y complejidad actual de la gestión local. Y todo lo cual sin entrar en aquellas otras materias intangibles que, por cuestión de espacio, no permite sean abordadas en profundidad y que tienen que ver con las aspiraciones humanas, económicas y/o sociales de la comunidad local.

Pero es que, además, el Ayuntamiento, lejos de estar ejecutando competencias ajenas, está concertándose con otra Administración Pública para la realización coordinada y eficiente de políticas públicas propias o, a lo sumo, compartidas.

El artículo 57 LBRL permite la "cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común", permite que se desarrolle "con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los **convenios administrativos que suscriban**". La técnica de la cooperación interadministrativa a través de la suscripción de convenios no tiene más límite que procurar la mejora de la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo lo cual se da en el presente caso.

Y, en el mismo sentido, el artículo 111 LBRL también invita a las entidades locales de la Comunitat Valenciana a podrán cooperar entre sí o con la administración del Estado o de la comunidad autónoma a través de convenios o acuerdos "**que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones**".

Al concertarse dos Administraciones Públicas para la ejecución en común de obras, la ulterior prestación de servicios comunes y la utilización conjunta de bienes e instalaciones -que es, ni más ni menos, el objeto del convenio cuestionado- no se produce invasión competencial

alguna. Ni del Municipio hacia el Estado, ni a la inversa. Se está materializando una ejecución, prestación y utilización compartida de obras, bienes y servicios, de forma compartida, evidentemente eficiente, sin ápice de duplicidad (antes al contrario) y por la técnica de la cooperación. En síntesis, cada Administración ejerce su competencia e invoca su título, si bien, actuando de forma coordinada y cooperativa.

Resulta necesario exponer los principios que inspiran las relaciones interadministrativas, que quedan recogidos en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Tales principios obliga, entre otros, a la:

“c) **Colaboración**, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

d) **Cooperación**, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

e) **Coordinación**, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

f) **Eficiencia en la gestión de los recursos públicos**, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento”.

De nuevo por razones de espacio nos referiremos únicamente al principio de cooperación entre Administraciones Públicas, incluido en el artículo 143 LRJSP, según el cual: “1. **Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.** 2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en **convenios**”. Pues bien, conforme al artículo 144 LRJSP se podrá dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como pueden ser:

“d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.

e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.

g) Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial”.

Las normas citadas acogen de forma clara lo actuado entre el Ayuntamiento de Albal y ADIF. No estamos ante el ejercicio de competencias impropias, ni ante una invasión competencia. Estamos ante una actuación compartida, coordinada y cooperada que constituye un fiel ejemplo de los principios que se predicán del proceder del sector público. Y todo ello siendo que, conforme al artículo 144.2 LRJSP -en relación con los preceptos de la LBRL y LRLCV que ya han sido citados- la técnica de la cooperación debe formalizarse a través de “los convenios y acuerdos en los que ... se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben”.

Y en el particular de la financiación, con independencia que ha quedado sobradamente acreditado que tal derivada se incardina plena y absolutamente entre las que integran la cooperación interadministrativa, resulta también de observar cómo sectorialmente, tanto la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario en su artículo 23, 11º, como el artículo 26, 10ª de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, actualmente vigente, preveían entre los recursos económicos del administrador de infraestructuras ferroviarias: “Los que obtenga por la ejecución de **los convenios que celebre con las comunidades Autónomas, Entidades Locales o con entidades privadas**”. O sea, que hay una previsión expresa en la legislación sectorial, lo que nos lleva, de nuevo a la necesidad de una interpretación teleológica de la cuestión competencial, escapando de interpretaciones circunscritas exclusivamente a la relación del artículo 25.2 LBRL.

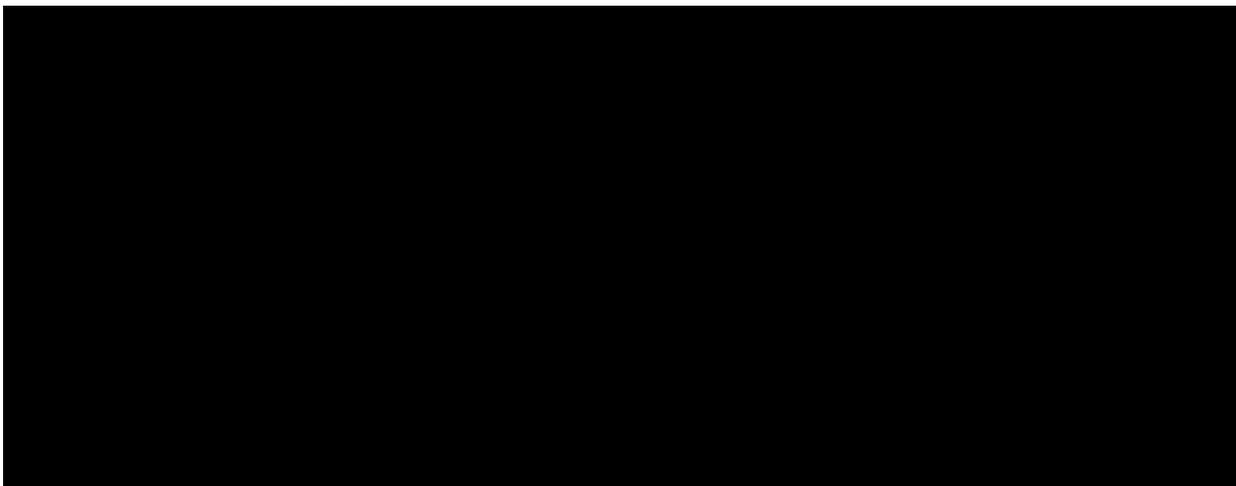
Y es que la fórmula convencional es la habitual en orden a la ejecución y financiación de actuaciones que implican infraestructuras de carácter ferroviario y actuaciones de carácter urbano en su conjunto, que es la que aquí ocupa. Sirvan como ejemplo, algunos de los últimos instrumentos de construcción y financiación suscritos entre ADIF y ayuntamientos (extraídos del BOE):

- Convenio para supresión paso a nivel entre el ayuntamiento de Roda y el Adif: abril 2021.
- Convenio para supresión de pasos a nivel y permeabilidad ferrocarril entre el ayuntamiento de Ripoll y el ADIF: enero 2022
- Convenio para supresión de pasos a nivel entre el ayuntamiento de Ribadedeva y el ADIF: febrero de 2022.
- Convenio para la redacción de proyecto básico, proyecto de construcción, ejecución y dirección de las obras y el mantenimiento de la nueva estación de Reus-Bellisens y un paso inferior integrado en su entorno: abril de 2022»

El ayuntamiento de Albal señala que la normativa sectorial puede atribuir competencias a los entes locales, y argumenta de manera prolija competencias locales que guardan relación, pero no indica cuál es el precepto que establece la competencia de los municipios para financiar obras que son competencias de otros entes.

En el informe provisional no se pone en duda la competencia de los entes locales en materia de urbanismo, estacionamiento de vehículos, etc, así como el resto de referencias competenciales que cita el ayuntamiento como relacionadas en su intento de justificación. Pero lo cierto y concreto es que en el informe provisional se indica y se concreta que el Ayuntamiento de Albal **carece de competencia para financiar la construcción de la estación de cercanías, que es el objeto del convenio**. Las competencias propias son las atribuidas legalmente de manera taxativa y no por aproximación o conexión argumentada ad-hoc como hace el Ayuntamiento, aunque guarden relación o sean beneficiosas para la ciudadanía o el municipio, son conceptos independientes y el informe de la Agencia no entra a valorar criterios de oportunidad sino de legalidad.

De conformidad con lo establecido en el protocolo formalizado el 25 de mayo de 2011 entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Albal:



**ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y de realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas.**

El preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local señala que:

«Con este respaldo constitucional, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. **Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.** Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas.»

Con la entrada en vigor de esa ley, se modifican algunos preceptos de la LRBRL, entre ellos, el artículo 25, que establece que:

«1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contr buyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sosten bilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

- l)** Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m)** Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n)** Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ)** Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o)** Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

**3.** Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

**4.** La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

**5.** La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atracción simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Así mismo el artículo 26 del mismo texto legal, también modificado, señala que:

«1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

**a)** En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

**b)** En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

**c)** En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

**d)** En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

**2.** En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

**3.** La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos »

Por otro lado, el artículo 5.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario:

«2. Corresponde al Ministerio de Fomento, oídos el Consejo Asesor de Fomento y las comunidades autónomas afectadas, la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas, de estaciones de transporte de viajeros y de terminales de transporte de mercancías. Asimismo, se estará a las reglas que aquél determine respecto del establecimiento o la modificación de otros elementos que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General »

El artículo 6.1 del mismo texto legal señala:

«1. Corresponde a los administradores de infraestructuras ferroviarias a los que se refiere el artículo 22 de esta ley la aprobación de los proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, así como su construcción.

Se entiende por proyecto de construcción el que establece el desarrollo completo de la solución adoptada en relación con la necesidad de una determinada infraestructura ferroviaria, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y posterior explotación. El proyecto básico es la parte del proyecto de construcción que contiene los aspectos geométricos del mismo, así como la definición concreta de los bienes y derechos afectados.

Los proyectos de construcción de nuevas infraestructuras o de aquellos que las modifiquen significativamente o introduzcan perturbaciones relevantes en la explotación ferroviaria, así como las posibles modificaciones de dichos proyectos, se pondrán en conocimiento de las empresas ferroviarias, del Ministerio de Fomento y de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, antes de su aprobación.

Transcurridos cinco años desde la aprobación técnica de un proyecto de construcción sin que se haya iniciado la ejecución de las obras correspondientes, éste quedará sin efecto.»

El artículo 6.4 del mismo texto legal establece:

«4. Los administradores de infraestructuras ferroviarias podrán, mediante convenio de colaboración, encomendar a otras administraciones públicas, entidades de derecho público y sociedades vinculadas o dependientes de estas administraciones, las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias en la Red Ferroviaria de Interés General. La encomienda no comprenderá, en ningún caso, la aprobación del proyecto de construcción, ni afectará a las funciones de supervisión y recepción de la obra »

En base a todo lo anterior, el artículo 48.1 de la Ley 40/2015 señala que:

«1. Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia »

Además, el artículo 140 del mismo texto legal señala:

«1. Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Lealtad institucional.
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
- i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

2. En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local »

El artículo 111 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana prevé que:

«1. Las entidades locales de la Comunitat Valenciana podrán cooperar entre sí o con la administración del Estado o de la comunidad autónoma a través de convenios o acuerdos que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones.

2. Dichos convenios o acuerdos contendrán:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
- e) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- f) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.
- g) Los mecanismos a utilizar para la realización de las actuaciones conjuntas y la resolución de los conflictos que pudieran plantearse.
- h) La posibilidad de crear un órgano mixto de vigilancia y control para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los Convenios de colaboración.

3. Los convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia o en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, según el ámbito territorial de las Administraciones que lo firmen »

En la documentación obrante en el expediente, se observa como en el propio protocolo formalizado por el Ayuntamiento de Albal en el año 2011 se reconoce que la competencia exclusiva del Estado en materia de:

- Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. (artículo 149.1.21 CE).
- Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. (artículo 149.1. 24 CE).

El Ayuntamiento de Albal podría ejercer dicha competencia, a través de la delegación de competencias con la financiación correspondiente o bien, a través del procedimiento establecido en el artículo 7.4 de la LRBRL, para asumir competencias impropias siempre que se garantice la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento y la no duplicidad de la prestación.

Aprobar un convenio que conlleva la financiación de unas obras cuya competencia corresponde a ADIF supone un vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1 b) LPACAP. Son diversos los dictámenes de los órganos consultivos autonómicos los que señalan la nulidad cuando se ejerce una competencia que no es propia. Se puede destacar a modo de ejemplo el dictamen del 314/2017 de 16 de noviembre de la Comissió Jurídica Assessora de Cataluña que declaró nulo de pleno derecho el decreto 27/2012, de 21 de febrero:

«[...]Si se aplican los cánones jurisprudenciales a la calificación de la incompetencia como manifiesta, resulta que la incompetencia tiene que ser notoria, evidente y grave, en el sentido de que el carácter manifiesto es incompatible "con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico" (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1980). La incompetencia se tiene que poder manifestar externamente sin ningún tipo de duda y de un modo palpable a primera vista, sin deducirla de interpretaciones efectuadas en relación a otras normas (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1996). Y, con respecto al requisito de la gravedad de la incompetencia, la jurisprudencia ha exigido que esta sea proporcional a la gravedad de los efectos que se derivan de la declaración de nulidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1980).

[...] Tal como la Comisión señaló en el Dictamen 126/2011, «La incompetencia supone la falta de aptitud del órgano correspondiente para dictar el acto, y dentro de esta deben considerarse los supuestos en que dicha competencia se atribuye a una Administración distinta, la autonómica en vez de la local. Es necesario, además, que la circunstancia que 78 aquí se aprecia sea manifiesta, es decir, que sea clara, evidente, que "salte a la vista", que no sea dudosa, y que detectarla no exija un mayor esfuerzo dialéctico.» Hay que considerar, en consecuencia, que en el supuesto que se plantea se da, asimismo, la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.b) » (FJ VI.2)»

Es notorio que el Ayuntamiento de Albal no tiene competencia para financiar obras que la normativa atribuye a otro ente público Estatal con competencias exclusiva y que en el propio convenio suscrito entre las partes así lo reconoce el Ayuntamiento.

Por todos los argumentos expuestos procede la desestimación de las alegaciones.

- **Inexistencia de los informes técnicos, jurídicos y económicos.**

En el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal, no consta copia del documento contable y/o presupuestario emitido por el ayuntamiento de forma previa a la fecha de la firma del convenio en cumplimiento de lo previsto en la citada cláusula, **hecho que además ha sido expresamente confirmado por la propia Intervención municipal en el informe** emitido, a petición de esta Agencia, el **24 de marzo de 2021** en el que expresamente manifiesta que:

- «a) que no se había remitido expediente a esta intervención para su fiscalización, ni se había solicitado informe.
- b) que no existía a fecha 31 de enero de 2019 consignación presupuestaria suficiente y adecuada »

En relación con la manifestación de la Intervención sobre que "**el expediente no le había sido remitido para su fiscalización ni solicitado informe**", tras el análisis de todas las actuaciones administrativas realizadas en la tramitación del procedimiento para acordar la aprobación del convenio con la entidad pública empresarial ADIF para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (expediente 2018/1689), **existen documentos, hechos y manifestaciones**, que acreditan que el citado expediente fue puesto en conocimiento de la Intervención municipal, todo ello sin entrar en los procedimientos internos del ayuntamiento para dar traslado oficial y completo al órgano de control interno a efectos de fiscalización de los expedientes.

La IGAE ha reiterado en diversas ocasiones que en el ejercicio de la función interventora debe comprobarse la adecuación del acto que pretende adoptarse a la totalidad de la normativa que le resulte aplicable, en función del contenido y naturaleza del mismo, y no únicamente su adecuación

a las normas presupuestarias. Ello se debe a que la existencia de crédito adecuado y suficiente es el amparo legal necesario para la realización de un gasto, pero no para el surgimiento de una obligación con cargo a la Hacienda Pública, que requerirá de la existencia de una ley, un negocio jurídico o actos o hechos que, según derecho, generen esta obligación.

- **Inexistencia de la Memoria Justificativa que exige el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).**

No consta, en el expediente remitido la Memoria Justificativa donde se analice la necesidad y oportunidad de suscribir el convenio, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

La exigencia de la Memoria Justificativa se establece el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), precepto que regula lo que en ella debe costar:

- La necesidad de suscribir el convenio y su oportunidad.
- Su impacto económico
- La justificación de la naturaleza jurídica del convenio
- El carácter no contractual de las actividades
- La justificación del cumplimiento de lo previsto en la LRJSP.

- **Firma del convenio sin disponer de consignación presupuestaria.**

En la fecha en que el alcalde firmó el convenio (28 de febrero de 2019) el presupuesto municipal de 2019 no estaba aprobado (se aprobó definitivamente el 22 de marzo de 2019), consecuentemente el convenio se firmó con el **presupuesto prorrogado del año 2018** en el que no se recogía ninguna previsión de crédito suficiente y apropiado para los compromisos adquirido.

Lo que determinó, tal y como la Intervención municipal ha reconocido en su informe de fecha 24 de marzo de 2021, emitido a requerimiento expreso de esta Agencia, **«que no existía consignación presupuestaria suficiente, adecuada y ejecutiva para atender las obligaciones económicas del mismo.»**

En virtud de lo establecido en los artículos 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y 25.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, **viciando de nulidad de pleno derecho las resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresa norma, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar.** Concretamente, el precepto establece:

«No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar »

A este respecto, **el Ayuntamiento de Albal alega** lo siguiente:

**TERCERA.- Sobre el ejercicio de la función interventora en el expediente objeto de investigación.**

En primer lugar hay que volver a dejar puesto de manifiesto que las aportaciones comprometidas por el Ayuntamiento de Albal en el convenio de colaboración suscrito con ADIF estaban (y están) debidamente consignadas en los presupuestos municipales de cada anualidad al momento de ser exigibles. Fueron declaradas plurianualmente y han venido haciéndose efectivas con puntualidad.

Reconociendo que el convenio no fue fiscalizado con carácter previo a su formalización -en lo que constituye una imperfección- tal vicio no es, en absoluto, invalidante de lo actuado, quedando circunscrito a la omisión del deber de fiscalización al momento de la aprobación del convenio, pues tuvo lugar al momento de atender la primera anualidad.

En el Presupuesto aprobado por el Ayuntamiento de Albal para 2019 se consignó la partida 710 1501 721090 por importe de 832.383'33 euros para hacer frente a las obligaciones dimanantes del convenio. Del mismo modo, el Pleno se pronunció en el sentido de subsanar la falta de declaración de la plurianualidad del compromiso adquirido con ADIF para los siguientes tres años (2020-2022). Finalmente, declaró el carácter definitivo del convenio, y convalidó lo actuado y ratificó la suscripción llevada a cabo. Sobre esto último regresaremos más adelante.

Ya dijimos en la formulación de las alegaciones preliminares que el informe de la Intervención municipal no es preceptivo en la preparación y ulterior aprobación de los convenios interadministrativos de cooperación, pues ni la legislación de régimen local, ni la autonómica de desarrollo en la Comunitat Valenciana, ni la básica de régimen jurídico del sector público lo exige siendo, como es, que cuando el legislador ha querido que informe la Intervención municipal expresamente lo ha pedido (véase, por ejemplo el artículo 85.2 de la LBRL en relación con la prestación directa de servicios públicos a través de entes instrumentales).

Pero, aunque fuese preceptivo el informe, su ausencia tampoco vicia el acuerdo de nulidad, sino de anulabilidad, pues para que el vicio sea de grado importante (nulidad ex tunc) se requiere que el procedimiento se haya violentado "*total y absolutamente*" o que se haya prescindido "*de las reglas esenciales*" para la formación de la voluntad del pleno municipal, algo que, como hemos dicho, tampoco concurre por la falta de un informe, aun preceptivo, pues el vicio sería de anulabilidad, no de nulidad de pleno derecho.

En cualquier caso, el artículo 57.2 de la LBRL no exige informe de Intervención. Se limita a disponer que la suscripción convenios de cooperación entre la Administración local y la del Estado (o de las CCAA) deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tampoco el artículo 111 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, que regula los convenios interadministrativos, indica nada al respecto.

La mejora de la eficiencia de la gestión pública y la eliminación de duplicidades son intrínsecas a la técnica de la cooperación que, como hemos dicho, se incardina en los principios generales de actuación de las relaciones entre las Administraciones Públicas. Del cumplimiento del ministerio de la ley -en cuanto a la obligación debida de actuar cooperativamente- y del resto de argumentos que han sido puestos de manifiesto en relación al ejercicio de competencias compartidas, unido a los antecedentes que preceden a la firma del convenio -protocolo preliminar, informes a los proyectos constructivos de infraestructuras ferroviarias, planeamiento general y de desarrollo y demás antecedentes sobradamente consabidos- y a su propia exposición de motivos se infiere, por decantación, la evidencia de cumplimiento de los requisitos de mejora de la eficiencia y no duplicidad.

En cuanto al requisito de cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cabe recordar que fue evidenciada por la Intervención municipal, si

bien no a la firma del convenio, sí con posterioridad, subsanando, por tanto, el vicio omisivo primigenio.

Estas mismas conclusiones pueden observarse en la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando, en relación con la nulidad de actos que omiten informes preceptivos, reserva dicha calificación para los supuestos en los que se trata de omisiones capitales que han de ser consideradas como esenciales dentro del procedimiento (STS de 6 de marzo de 1989). Por tanto, la falta de informes preceptivos no esenciales ha de ser catalogada como vicio de anulabilidad subsanable en fases posteriores del procedimiento, como así ha ocurrido en el que nos ocupa.

Es cierto que no se realizó, ad hoc, un informe sobre la repercusión económica financiera que las obligaciones dimanantes del convenio tendrían para la Hacienda local, así como la capacidad de hacer frente a ellas. Y es también cierto que a la firma del convenio (que no al vencimiento de la primera anualidad) el crédito todavía no estaba disponible, pues el Presupuesto para 2019 todavía no había entrado en vigor.

Sin embargo, no es menos cierto que el Ayuntamiento observó esa incidencia en el seno del expediente del Presupuesto de ese primer año (2019), que aprobó en el mes de marzo, acordada ya inicialmente la aprobación del convenio, incluso su firma. Como tampoco es menos cierto que el Ayuntamiento, siguiendo las recomendaciones de la Intervención, ha hecho lo propio en las anualidades sucesivas, consignando las cantidades debidas y adoptando medidas de conciliación fiscal para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, siendo que no se ha producido alteración destacable de las ratios económicas del Ayuntamiento.

El mecanismo de reconocimiento extrajudicial está pensado precisamente para reconocer obligaciones sin crédito. Así, el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (RD 500), en artículo 60, dice al respecto:

*“1. Corresponderá al Presidente de la Entidad local o al Órgano facultado estatutariamente para ello, en el caso de Organismos autónomos dependientes, el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos (artículo 166.2 y 4, LRHL).*

*2. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.”*

Del tenor literal del expresado precepto se infiere que la propia norma da solución alternativa a un supuesto de inexistencia de crédito, sin que pueda afirmarse que el Ayuntamiento haya desarrollado un procedimiento “ad hoc” en superación de la primigenia situación de falta de crédito.

Como tampoco es “ad hoc” el procedimiento de omisión de fiscalización. A estos efectos el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RD 424), dedica su artículo 28 a la omisión de la función interventora, del siguiente tenor:

*“1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, **la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido**, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.*

*2. Si el órgano interventor **al conocer de un expediente** observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.*

*En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan. Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 de este Reglamento y **pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:***

- a) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.*
- b) Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.*
- c) Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.*
- d) Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.*
- e) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, **por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.**"*

En suma, el Ayuntamiento, en origen, al aprobar el convenio, instruyó incompletamente el expediente. Sin embargo, al momento de hacer frente a las obligaciones se han utilizado los mecanismos que marca la norma, a saber: reconocimiento extrajudicial y omisión de fiscalización. El resultado ha sido que el importe no hubiera sido inferior por instar la revisión del acto porque el informe del técnico municipal (que obra en el expediente) ya dice que el importe del convenio se adecua a los precios de mercado y en el momento de tramitar estos expedientes el presupuesto ya había entrado en vigor y se contaba con crédito adecuado y suficiente.

Y en cuanto a las derivadas económicas tras la puesta en funcionamiento del servicio, como ya dijimos anteriormente, dichas consecuencias son ninguna. Pues, en relación con el servicio ferroviario, es ADIF quien lo presta, sin que nada le cueste al Ayuntamiento. Desde luego en lo concerniente a los gastos de explotación. Y en cuanto al resto de gastos, son consecuencia del ejercicio de las competencias propias ya prolijamente citadas en el ordinal segundo, o bien, del propio concierto rector de la acción cooperativa en interés mutuamente compartido.»

Son diversos los artículos de la normativa que exigen la necesidad de la existencia de crédito adecuado y suficiente para la asunción de prestaciones económicas que se derivan de un convenio. El artículo 174.5 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) señala que:

«Con carácter previo a la suscripción de cualquier convenio o contrato-programa se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir, y en el caso de que se trate de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución por anualidades. En los supuestos en que, conforme a los párrafos anteriores,

resulte preceptiva la autorización del Consejo de Ministros, la tramitación del expediente de gasto se llevará a cabo antes de la elevación del asunto a dicho órgano »

El artículo 173.5 del TRLRHL señala que la son nulos de pleno derecho los acuerdos que comporten compromisos de gastos superior al importe autorizado:

«5. No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar »

Así mismo, el artículo 25.2 RD 500/1990 señala:

«2. No podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar »

En relación al ejercicio de la función interventora, son varios los preceptos de la normativa los que exigen que todo acto o acuerdo que comporte prestaciones económicas sea fiscalizado por la intervención municipal:

- El artículo 214.2.a) del TRLRHL establece que:

«2. El ejercicio de la expresada función comprenderá:

a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores »

- Art. 219. 2 a) TRLRHL:

«El Pleno podrá acordar, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos:

a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.  
En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 de esta ley »

- Art. 13.2 b) RD 424/2017 dispone:

«2. Para aquellos casos en los que el Pleno acuerde la fiscalización e intervención limitada previa, el órgano interventor se limitará a comprobar los requisitos básicos siguientes:

a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.  
En los casos en los que el crédito presupuestario dé cobertura a gastos con financiación afectada se comprobará que los recursos que los financian son ejecutivos, acreditándose con la existencia de documentos fehacientes que acrediten su efectividad.

Cuando se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Se entenderá que el crédito es adecuado cuando financie obligaciones a contraer o nacidas y no prescritas a cargo a la tesorería de la Entidad Local que cumplan los requisitos de los artículos 172 y 176 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.»

- Base nº 40 de las bases de Ejecución del Presupuesto de 2018 y 2020 del Ayuntamiento de Albal, establecen que los expedientes de convenios serán fiscalizados por la Intervención Municipal:

«1 Tramitación de los expedientes

Los expedientes que a continuación se relacionan, serán fiscalizados por la Intervención Municipal, con la conformidad del Alcalde, para que sean elevados, en su caso, al Pleno Corporativo para la adopción del acuerdo pertinente:

**a) Convenios o Conciertos en los que participe el Ayuntamiento**

b) Aportaciones a los Consorcios en los que esté integrado el Ayuntamiento de Albal.

c) Convenios o Acuerdos Colectivos que afecten al régimen retributivo del personal funcionario o laboral del Ayuntamiento, y Organismo Autónomo, respecto a la correspondiente autorización de masa salarial que cuantifique el límite máximo de las obligaciones que puedan contraerse como consecuencia de dichos acuerdos.

d) Contratos de personal no sujeto a Convenio Colectivo, siempre que sus retribuciones se determinen en todo o en parte en el clausulado del mismo.

1.1 Efectos de los convenios

Los convenios suscritos por los diferentes órganos municipales, cuando tengan repercusiones económicas, diferirán sus efectos hasta la aprobación del mismo por el órgano competente.

1.2 Especificación de la aplicación presupuestaria

Si de los referidos convenios se derivaran compromisos de gasto para el Ayuntamiento, habrá de especificarse la aplicación o aplicaciones presupuestarias que vayan a soportar dicho compromiso, acompañándose, en su caso, de los correspondientes documentos contables.

1.3 Suscripción con personas físicas o jurídicas

Los convenios de colaboración de contenido económico que con arreglo a las normas específicas que los regulan, suscriba el Ayuntamiento de Albal, o su Organismo autónomo con personas físicas o jurídicas, y siempre que su objeto no esté comprendido entre los actos regulados en la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas o en otra legislación especial, se regirán por las siguientes normas:

a) Aprobado el gasto y antes de efectuar el pago, el servicio municipal correspondiente instará la presentación de los documentos justificativos de la efectiva realización del convenio y emitirá informe acreditativo de su cumplimiento.

b) En su defecto, y supletoriamente a lo establecido en los apartados anteriores, los convenios se regirán, en cuanto les sea de aplicación por el 0 de estas bases, SUBVENCIONES CONCEDIDAS, debiéndose presentar justificación de los gastos de la actividad o finalidad para la que se concedió »

Como ya se indicó en el informe provisional, la omisión de fiscalización no comporta, *per se*, la nulidad. No obstante, la falta de existencia de crédito adecuado y suficiente comporta la nulidad de pleno derecho por ser un supuesto previsto en la normativa. Por lo tanto, **el acuerdo plenario incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho**, no por el hecho en sí de la ausencia de fiscalización previa exigible sino **por la ausencia del crédito presupuestario suficiente y adecuado** para adquirir los compromisos de gastos.

Son diversos los dictámenes de los órganos consultivos de las comunidades autónomas los que han resuelto consultas al respecto ([Dictamen 391/2021 Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana](#), [Dictamen 266/2016, de 6 de octubre de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya](#), etc)

El dictamen 391/2021 señala:

«Quinta.- En el asunto sometido a consulta la revisión de oficio se refiere a la contratación verbal de los servicios de “tratamiento de enseres” y se fundamenta en el informe de la Interventora municipal por el hecho de haberse “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello” en la LCSP, en la contratación de dichos servicios, por lo que cuando el contratista presentó las facturas núm. núm. [...], existía una contratación verbal irregular. La Interventora municipal concluye que es necesario incoar el expediente de revisión de oficio al tratarse de un gasto realizado con infracción del ordenamiento jurídico, en concreto, de los artículos 39.1 y 32.2b) de la LCSP, en concurrencia con el artículo 173.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Atendiendo a lo informado por la Interventora municipal, nos encontramos -como se ha dicho- ante una contratación verbal de servicios excluida por la Ley de Contratos del Sector Público, excediendo el importe de las prestaciones del contratista del límite cuantitativo del contrato menor (artículo 118 LCSP, 15.000 euros para el contrato de servicios).

Sexta.- Una vez informada la procedencia de la nulidad de la contratación, la cuestión que se plantea es determinar los efectos de dicha declaración de nulidad. A este respecto, debe partirse de la premisa de que, producida la adquisición de una prestación o servicio, hay que evitar que se produzca un enriquecimiento o beneficio en favor de la Administración injustificado, existiendo la obligación de pagar a la contratista la prestación efectivamente realizada.»

El dictamen 266/2016 dispone que:

«VI.2. Segona causa de nul·litat n cop estimada la primera causa de nul·litat invocada, resultaria innecessari analitzar si hi concorren altres causes. Tanmateix, l'alta funció consultiva que exerceix aquest òrgan aconsella, ni que sigui d'una manera succinta, tractar les altres dues causes de nul·litat que al·lega l'Ajuntament.

L'Ajuntament, a fi de fonamentar aquesta segona causa de nul·litat, que vincula amb la manca total i absoluta del procediment per a adjudicar el contracte, assenyala que, en la data d'adopció de l'acord mitjançant el qual es va aprovar l'arrendament –10 d'abril de 2008–, no existia crèdit adequat i suficient, fet que determina que es doni la causa de nul·litat prevista en l'article 175.3 del TRLRHL.

La lletra g) de l'article 62.1 de l'LRJPAC estableix que són actes nuls de ple dret “Qualsevol altre que estableixi expressament una disposició de rang legal”. L'Ajuntament, com s'ha assenyalat, es recolza en la causa de nul·litat prevista en l'article 175.3 del TRLRHL, que estableix que no es poden adquirir compromisos de despeses per una quantia superior a l'import dels crèdits autoritzats en els estats de despeses i són nuls de ple dret els acords, resolucions i actes administratius que infringeixin aquesta norma, sens perjudici de les responsabilitats que corresponguin.

Cal destacar que, en el mateix sentit, l'article 62.c) del TRLCAP preveu com a causa de nul·litat de dret administratiu la manca o insuficiència de crèdit, de conformitat amb el que estableixen la Llei general pressupostària i les normes pressupostàries de les altres administracions públiques subjectes a aquesta llei, llevat dels supòsits d'emergència. La documentació econòmica complementària tramesa per l'Ajuntament consisteix en un document comptable de reserva de crèdit (R) signat per la interventora el mateix dia que es va adoptar l'acord objecte de revisió, per un import de 4.000 euros, imputable a la partida pressupostària 08-33-43200-20201, amb la descripció “lloguer basses laminació”, classificació econòmica “arrendaments edificis i altres construccions” en concepte de “reserva de crèdit lloguer de la finca registral núm. W del sector ASU-7 del Pla general d'ordenació

urbana de Torroella de Montgrí per resoldre problema aigües plujanes polígon IV". També s'incorpora el Decret d'alcaldia de 28 d'abril de 2008, que ordena el pagament urgent de la quantitat de 4.000 euros a la propietària de la finca, corresponents al primer pagament de l'arrendament de la finca registral, atès que l'Acord de la Junta de Govern de data de 10 d'abril de 2008, que va aprovar el contracte, preveia que en el moment de la signatura de l'arrendament calia procedir al pagament de la quantitat de 4.000 euros. I, finalment, hi consta l'Acord del Ple de l'Ajuntament de 2 de juliol de 2008, que aprova la modificació del crèdit núm. 2/08 del pressupost de l'exercici 2008 per a incorporar part del romanent líquid de tresoreria per a despeses generals i que, en l'apartat de "suplements de crèdit de despesa corrent", incorpora la partida pressupostària corresponent al lloguer de basses de laminació amb un crèdit inicial de 4.000 euros i un crèdit final provisional de 23.200 euros.

Aquesta Comissió s'ha pronunciat sobre aquesta causa de nul·litat en el recent Dictamen 243/2016, i abans també en els dictàmens 232/2014, 192/2013 i 388/2012, en el sentit que la nul·litat establerta en l'article 173.5 del TRLRHL i l'article 32 de l'LCSP (62 del TRLCAP) afecta les obligacions concretes sense cobertura pressupostària i no els supòsits d'absència d'acreditació en l'expedient de l'existència de consignació pressupostària. I ha afirmat reiteradament que "l'excepcionalitat del procediment de revisió d'ofici i de la nul·litat de ple dret que porten a una interpretació estricta sobre la procedència de la revisió" (darrerament, en el Dictamen 242/2016). Per tot plegat, no es pot considerar acreditada aquesta causa de nul·litat d'una manera autònoma. La manca d'informe en l'expedient contractual sobre l'existència de crèdit adequat i suficient per a contraure les obligacions derivades del contracte i l'aprovació de la despesa és una dada que s'emmarca dins de l'omissió de tràmits essencials del procediment que ha envoltat totes les actuacions i, en conseqüència, s'ha de reconduir als elements determinants de la causa de nul·litat prevista en l'article 62.1.e) »

Por todo ello, se desestiman las alegaciones.

- **Formalización del convenio sin la firma del secretario municipal.**

La normativa que regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional señala como función propia del secretario la de actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga la Entidad Local (artículo 3.2 I del real decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional):

«2. La función de fe pública comprende:

i) Actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga la Entidad Local »

De acuerdo con lo previsto en el precepto anterior, la intervención del FHCN es preceptiva. Su omisión puede afectar a la validez del convenio y su modificación.

### **III.- RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO**

En el expediente tramitado para acordar la redistribución de la cuantía a abonar a ADIF y que ha finalizado con la formalización de la Adenda de **3 de diciembre de 2020**, tampoco se ha cumplido con el procedimiento legalmente establecido.

El expediente ha sido sometido a la deliberación del Pleno, **sin el dictamen de la Comisión, y sin que en el mismo obren los informes de la secretaría y la intervención.**

De los hechos expuestos anteriormente queda acreditado que se modifica el convenio con el fin de redistribuir el pago en dos anualidades adicionales. Se trata de una modificación del convenio que vulnera el plazo previsto en el artículo 49.1 h) de la Ley 40/2015. Lo que pretende el Ayuntamiento de Albal es reajustar el pago en 6 años, en vez de abonar el precio en 4 años. **Por lo que no se trata de una prórroga en sí misma de la vigencia del convenio, si no de una modificación del mismo que implica una mayor duración.**

No constan informes de ningún servicio municipal (ni técnico, ni jurídico, ni económico), en la modificación del convenio para ampliar la duración y ampliar el plazo de pago de los compromisos municipales de 4 a 6 años. No se plantea por el ayuntamiento la idoneidad de una minoración en el importe de las cuantías que debía abonar a la ADIF en concepto de financiación de las obras y de los costes de las expropiaciones; dado la ya conocida baja de la adjudicación de las obras y el valor de los justiprecios de las expropiaciones, aspecto como ya se ha informado contenía un error en la calificación de la situación del suelo a expropiar. **El Ayuntamiento no se ha planteado modificar el convenio para ajustarlo a los importes reales de las obras adjudicadas a**

**Expropiaciones respecto de las parcelas afectadas por la infraestructura ferroviaria (72.861,57 €) y con ello recalculan el calendario de pagos del ayuntamiento a las cantidades reales y no las previstas, para no estar realizando pagos sobre importes previstos muy superiores a los reales que soporta ADIF y conocidos por el Ayuntamiento, que además recogen la obligación de abonar interés por parte del Ayuntamiento si existe desfase en los pagos respecto a las cantidades previstas.**

De acuerdo con el convenio inicialmente firmado el 28/02/2019, Albal debía pagar:

- 2.366.852,9302 € precio base de licitación.
- 445.690,86 € en concepto de otros gastos.
- 771.033,30 en concepto de expropiaciones.
- **Total: 3.329.533,30 euros.**

	2019	2020	2021	2022
Distribución en anualidades conforme al convenio	832.383,33	832.383,33	832.383,33	832.383,33

Si en el momento de la firma de la "Adenda al Convenio" (03/12/2020) se hubiera tenido en cuenta el precio de adjudicación del contrato y el importe de los justiprecios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia, la cantidad que le correspondería abonar al ayuntamiento de Albal debería ser:

- 1.769.222,5644 parte del precio de adjudicación
- 445.690,86 € en concepto de otros gastos.
- 72.861,57 € en concepto de expropiaciones.
- **Total: 1.886.653,9944 euros**

	2019	2020	2021	2022
Distribución en anualidades	832.383,33 <sup>4</sup>	351.423,5548	351.423,5548	351.423,5548

El clausulado del convenio ya señala que es un coste estimado y que vendrá afectado por las bajas de adjudicación, asistencias técnicas complementarias, las revisiones de precios... **Por ello, se entiende que todo ello se tendrá en cuenta en la liquidación definitiva del convenio que se tramite en su momento, aunque la regulación en este apartado no lo recoja de manera expresa, ahora bien, desde el punto de vista municipal debió plantearse, al menos con motivo de la modificación del convenio, el reajuste a las cantidades reales adjudicadas de la obra y los justiprecios fijados por el Jurado de Expropiación Forzosa, dado la acreditación de la desviación real de los importes.**

Sin abandonar el criterio mantenido por esta Agencia de que el Ayuntamiento de Albal no tiene competencia propia para asumir los costes anteriores, dado que carece de competencia para ello y no ha tramitado el procedimiento para el ejercicio de competencias impropias, teniendo en cuenta los costes reales asumidos por ADIF tras la formalización del convenio, al Ayuntamiento de Albal tan solo le quedaría por abonar **55.410,664 €**<sup>5</sup>

Con la regulación actual el Ayuntamiento de Albal está cofinanciando unas obras a un precio superior al que ADIF esta abonando a la mercantil adjudicataria y que está reembolsando el coste de unas expropiaciones a un precio superior al que la administración estatal, beneficiaria de la expropiación, ha abonado a los propietarios los terrenos expropiados.

Con los datos económicos reales conocidos en el momento de la modificación del convenio, no llega a comprenderse la regulación introducida, sin que se regule de manera recíproca esta obligación de compensación de los gastos financieros por la sobre aportación o desviación entre las aportaciones y lo realmente ejecutado:

*"El Ayuntamiento de Albal, se compromete y obliga al pago a ADIF del 43% de las obras de la nueva estación y las cantidades derivadas de la expropiación, estimándose su valor en el importe de 3.329.533,30 euros (IVA no incluido). Los importes señalados serán abonados por el Ayuntamiento en un total de SEIS anualidades presupuestarias sucesivas, realizándose el primer pago en el ejercicio en el que comience la vigencia del presente convenio. La diferencia entre la cantidad aportada y la realmente ejecutada que correspondiera al Ayuntamiento será remunerada al tipo de interés medio de la deuda de Adif calculado al cierre del último ejercicio anterior a cada anticipo. En este caso el Ayuntamiento de Albal compensará anualmente a Adif por los gastos financieros que como consecuencia de los anticipos en que incurrirá, según se indica a continuación, debiendo, en ese momento, aportar los documentos contables acreditativos de forma que el Ayuntamiento pueda asegurar la devolución del principal y los intereses a ADIF. El Ayuntamiento de Albal asume, por tanto, el compromiso de dotar anualmente la aplicación presupuestaria adecuada para dar cobertura a esta obligación de pago, adoptando para ello los acuerdos y procedimientos que se estimen adecuados y conforme a la legislación aplicable en el ámbito de sus respectivas competencias al objeto de que pudiera incluirse dotación suficiente para cubrir el importe que le corresponda, sin perjuicio de que, si el Ayuntamiento no dispone de la correspondiente disponibilidad, puedan reajustarse las anualidades en la Comisión de Seguimiento y, en su caso, acordarse la prórroga del Convenio por el tiempo que sea necesario, dentro de los límites establecidos en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".*

<sup>4</sup> Dicha cuantía permanece inalterable ya que la adjudicación se produce el 29 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> El coste asumido por Adif a financiar por el Ayuntamiento asciende a 1.886.653,9944 €. El Ayuntamiento de Albal ha abonado a Adif la cuantía de 1.831.243,33€.

#### **IV – RESPECTO AL PROCEDIMIENTO INSTRUIDO PARA EL ABONO DE LAS ORDENES DE INGRESO PRESENTADAS POR ADIF**

##### **- Presentación y abono de las ordenes de ingreso**

El abono de las ordenes de ingreso a la ADIF en concepto de cuota 2019 cuota 2020, mediante el instrumento del “reconocimiento extrajudicial de crédito” parte en el origen de cada una de ellas de actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho, y en el ámbito material del reconocimiento extrajudicial de créditos no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el Ayuntamiento de Albal a articular un procedimiento “ad hoc” para pagar los costes reclamados por ADIF, soportados en ordenes de transferencias mediante el acuerdo de “reconocimiento extrajudicial de créditos “ que pretende convalidar todas las omisiones cometidas en el procedimiento y ha permitido realizar el pago de **1.331.813,33 €**

La cuota de 2021 asciende a 499.430,00€

El importe total abonado hasta la fecha por el Ayuntamiento de Albal asciende a **1.831.243,33 €**

#### **V.- REMISIÓN DEL CONVENIO FORMALIZADO AL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Según consta en el certificado del secretario aportado por el ayuntamiento, del Convenio suscrito el **28 de febrero de 2019**, entre el Ayuntamiento de Albal y la ADIF para la construcción y financiación de la Nueva Estación de Cercanías, «se elevó la información correspondiente a través de la aplicación, habilitada por el Tribunal de cuentas para estos fines, en fecha **13 de febrero de 2020** (nº registro 202000666)»

Al respecto debe indicarse, de conformidad con lo previsto en el **artículo 53 de Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en relación con la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, aprobada por Resolución de 2 de diciembre de 2016, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, **que dentro del plazo de los tres meses siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos superen los 600.000 €, se deberá remitir al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, copia del documento de formalización del convenio, acompañada de la correspondiente memoria justificativa.**

Se entiende por compromisos económicos asumidos, el importe total de las aportaciones financieras que se comprometan a realizar el conjunto de los sujetos que suscriben el convenio, independientemente de la aportación que corresponda a la entidad local remitente de la documentación.

Asimismo, las entidades locales deberán remitir anualmente una relación certificada comprensiva de los convenios formalizados, con independencia de su cuantía, en aplicación del artículo 53.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, aprobada por Resolución de 2 de diciembre de 2016, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

Consecuentemente, el Ayuntamiento de Albal no cumplió con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas el Convenio formalizado con ADIF ni la Memoria Justificativa del mismo, dentro de los tres meses desde que el alcalde suscribió el convenio el 28 de febrero de 2019.

Asimismo, tampoco consta que haya remitido al Tribunal de Cuentas la Adenda modificativa del Convenio suscrita el 3 de diciembre de 2020.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** – De conformidad con la Resolución n.º 424, del director de la Agencia de Prevención y Lucha Contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, de fecha 5 de octubre de 2020, por la que se concreta el ámbito de actuación material de esta Agencia, en los siguientes conceptos:

- a) Corrupción: Uso o desviación de poder o de recursos de procedencia pública para fines distintos de los concedidos; uso o abuso del poder público para obtener ventajas, beneficios o cualquier otro aprovechamiento particular, propio o de terceros, o para cualquier otro fin contrario al ordenamiento jurídico.
- b) Fraude: Acto tendente a eludir una disposición legal de forma engañosa; uso inapropiado y perjudicial de los recursos y activos de una organización, contrario a la verdad y a la rectitud; uso o destino irregular de fondos o patrimonio públicos.
- c) Irregularidades administrativas y comportamientos constitutivos de infracción administrativa o disciplinaria, en los que subyace una situación potencial de fraude o corrupción.
- d) Conductas y actividades reprochables por ser contrarias a la objetividad, a la imparcialidad, a la eficacia, a la probidad, a la integridad, a la ética pública y al buen gobierno, así como la realización de gastos superfluos e innecesarios de fondos de procedencia pública, impliquen o no una infracción directa del ordenamiento jurídico positivo.

El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, dice que, finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

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

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

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

- «1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.
2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.
3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano »

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

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

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

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

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

- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local](#)
- [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)
- [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#)
- [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#)
- [Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local](#)
- [Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional](#)
- [Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario](#)
- [Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.](#)
- [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales](#)

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 las alegaciones formuladas por la entidad denunciada al informe provisional de investigación de fecha 07 de junio de 2022, en base a los motivos expuestos en la parte dispositiva y elevando las conclusiones finales de investigación descritas en el apartado anterior.

**Segundo.** Finalizar la tramitación del expediente de investigación estableciendo las siguientes conclusiones:

a) Se ha comprobado que han tenido lugar conductas, hechos u omisiones que podrían presentar caracteres de **irregularidades administrativas graves** en relación con la tramitación, financiación y firma del convenio con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal (Valencia).

**1. Falta de competencia del ayuntamiento de Albal para asumir los compromisos adquiridos, ausencia de tramitación del expediente necesario para el ejercicio de una competencia impropia de manera previa.**

De conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la LRBRL, el Ayuntamiento de Albal **no tiene competencia para la financiación de la estación de cercanías ni para asumir los servicios de mantenimiento posterior recogidos en el convenio**. Para poder ejercer dicha competencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.4 (competencias distintas de las propias y de las delegadas) se exige el cumplimiento de unos requisitos:

«4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

**No obra en el expediente el informe de inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera.**

El artículo 47.1 LPACAP señala que son nulos de pleno derecho los actos administrativos los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. En este sentido, los órganos consultivos de las comunidades autónomas consideran que ha de haber una ruptura de las reglas competenciales referidos a aspectos sustanciales y que la infracción sea notoria y evidente. En este caso, se produce una ausencia del presupuesto fáctico que atribuye la competencia y es notorio por la propia normativa, que atribuye dicha competencia a los administradores de infraestructuras ferroviarias la competencia para la construcción de las infraestructuras ferroviarias.

**2. Inexistencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de aprobar y formalizar el convenio entre el Ayuntamiento de Albal y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), para la construcción y financiación de la nueva estación de cercanías en el municipio de Albal.**

En el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal, no consta copia del documento contable o presupuestario emitido por el ayuntamiento de forma previa a la fecha de la firma del convenio.

En virtud de lo establecido en los artículos 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y 25.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, viciando de **nulidad de pleno derecho** las resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresa norma, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar. Concretamente, el precepto establece:

«No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.»

El art. 47.1 g LPACAP establece que serán nulos de pleno derecho cualquier otro caso que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

### **3. Falta de justificación adecuada de la urgencia en la sesión plenaria de 24 de septiembre de 2020.**

La declaración de someter el asunto por urgencia al Pleno, sin dictamen previo de la Comisión de Hacienda, se argumenta en la Propuesta del Alcalde por **“la atención a la singulares circunstancias sociosanitarias y las nuevas necesidades sociales y económicas consecuencia directa de la pandemia surgida de la extensión de la COVID-19”**, pero hay que poner de manifiesto que la petición de la modificación del convenio se planteó por la propia administración municipal a ADIF **en la sesión de la Comisión de Seguimiento de 21 de mayo de 2020 y 5 meses después** el asunto es declarado urgente. **No consta ningún informe emitido por técnicos municipales que justifiquen la urgencia.**

Dichas irregularidades administrativas graves implican **vicios de nulidad** por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Los actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho en el ámbito material del convenio, advertidas en la primera fase del procedimiento, no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el Ayuntamiento de Albal a convalidar lo que no admitía convalidación alguna y a articular un procedimiento “ad hoc” para pagar los compromisos económicos adquiridos con ADIF.

b) Se ha comprobado que han tenido lugar conductas, hechos u omisiones que podrían presentar caracteres de **otras irregularidades administrativas** que las mencionadas en el apartado anterior:

### **1. Inexistencia del contenido mínimo que exige los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

El expediente administrativo del convenio, al igual que ocurre con el resto de los expedientes tramitados por una entidad local, debe estar a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 39/2015.

El contenido mínimo que debe integrar un expediente de estas características debería estar compuesto por los siguientes documentos:

- Memoria justificativa.
- Borrador del texto del convenio.
- Certificado de existencia de crédito suficiente para asumir las prestaciones económicas que se derivan del convenio.
- Informes técnicos.
- Informe jurídico.
- Informe de fiscalización.
- Dictamen de la comisión informativa competente por razón de la materia.
- Acuerdo del pleno.

En el expediente remitido por el Ayuntamiento de Albal no consta:

- la **Memoria Justificativa** que exige el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que establece lo que debe costar:
  - La necesidad de suscribir el convenio y su oportunidad
  - Su impacto económico
  - La justificación de la naturaleza jurídica del convenio
  - El carácter no contractual de las actividades
  - La justificación del cumplimiento de lo previsto en la LRJSP y resto de la normativa aplicable

La memoria se constituye como un elemento fundamental en este tipo de expedientes dado que a través de la misma se motiva la necesidad y oportunidad de suscribir el convenio, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la LRJSP.

Su ausencia supone un vicio de anulabilidad de conformidad con lo previsto en el artículo 48 Ley 39/2015.

- **Certificado de existencia de crédito.**
- **Informes técnicos y jurídicos** exigidos en el artículo 50.2 a y b de la LRJSP.

El apartado 2 del artículo 50 de la LRJSP exigen que los convenios deben incluir el informe del servicio jurídico y cualquier otro informe preceptivo que se establezca en la normativa aplicable, antes de perfeccionarse el convenio.

- **Informe de fiscalización del expediente.**

Además, el convenio se formaliza sin la firma del secretario. El art. 3.2l) del RD 128/2018 señala como función propia del secretario la de actuar como fedatario público en la formalización de todos los convenios en los que intervenga la entidad local. De acuerdo con lo previsto en el precepto anterior, la intervención del FHCN es preceptiva. Su omisión puede afectar a la validez del convenio y su modificación.

Todo ello supone que **el expediente que se sometió a consideración de los concejales del Ayuntamiento de Albal estaba incompleto**. Con el fin de garantizar el ejercicio de las funciones que corresponden a los concejales que forman parte del Pleno, los expedientes incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias deben estar conclusos y, una vez concluidos, se han de remitir al secretario municipal para que los examine. En este sentido, el artículo 46.2 b) LRBRL señala que:

«Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación »

El artículo 177.1 y 2 ROF indica que:

«1. Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.

2. Para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes habrán de estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla »

## **2. Inexistencia de informes técnicos, jurídicos y económicos.**

Tanto en el expediente de aprobación del convenio como en la aprobación de la addenda modificativa no constan informes de ningún servicio municipal (ni técnico, ni jurídico, ni económico).

## **3. Modificación del plazo del convenio incumpliendo la normativa aplicable e indebido coste económico asumido por el Ayuntamiento de Albal.**

En el expediente tramitado para acordar la redistribución de la cuantía a abonar a ADIF y que ha finalizado con la formalización de la Adenda de **3 de diciembre de 2020**, tampoco se ha cumplido con el procedimiento legalmente establecido.

El expediente ha sido sometido a la deliberación del Pleno, **sin el dictamen de la Comisión, y sin que en el mismo obren los informes de la secretaría y la intervención.**

Se modifica el convenio con el fin de redistribuir el pago en dos anualidades adicionales. Se trata de una modificación del convenio que **vulnera el plazo previsto en el artículo 49.1 h) de LRJSP**. Lo que pretende el Ayuntamiento de Albal es reajustar el pago en 6 años, en vez de abonar el precio en 4 años. **Por lo que no se trata de una prórroga en sí misma de la vigencia del convenio, si no de una modificación del mismo que implica una mayor duración de su vigencia.**

No constan informes de ningún servicio municipal (ni técnico, ni jurídico, ni económico), en la modificación del convenio para ampliar la duración y ampliar el plazo de pago de los compromisos municipales de 4 a 6 años.

El Ayuntamiento de Albal **está cofinanciando unas obras a un precio superior al que ADIF esta abonando a la mercantil adjudicataria y está reembolsando el coste de unas expropiaciones a un precio superior al que la administración estatal**, beneficiaria de la expropiación, ha abonado a los propietarios los terrenos expropiados.

De acuerdo con el convenio inicialmente firmado el 28 de febrero de 2019, Albal debía pagar:

- 2.366.852,9302 € precio base de licitación.
- 445.690,86 € en concepto de otros gastos.
- 771.033,30 en concepto de expropiaciones.
- **Total: 3.329.533,30 euros (IVA no incluido)**

	2019	2020	2021	2022
Distribución en anualidades conforme al convenio	832.383,33	832.383,33	832.383,33	832.383,33

Ocho meses después de formalizarse el convenio, el 29 de octubre de 2019 se adjudica, por el Consejo de Administración de ADIF, el contrato para la ejecución de las obras del Proyecto Constructivo de la Nueva Estación de Cercanías de Albal a la mercantil LANTANIA S.L. por un presupuesto de ejecución de **4.978.510'01 € [4.114.471'08 € BI más 864.038'93 € IVA (21%)]**.

Si en el momento de la firma de la "Adenda al Convenio" (03/12/2020) se hubiera tenido en cuenta el precio de adjudicación del contrato y el importe de los justiprecios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia, la cantidad que le correspondería abonar al ayuntamiento de Albal debería ser:

- 1.769.222,5644 parte del precio de adjudicación
- 445.690,86 € en concepto de otros gastos.
- 72.861,57 € en concepto de expropiaciones.
- **Total: 1.886.653,9944 euros**

	2019	2020	2021	2022
Distribución en anualidades	832.383,33 <sup>6</sup>	351.423,5548	351.423,5548	351.423,5548

Sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Albal no tiene competencia propia para asumir los costes anteriores, dado que carece de competencia para ello y no ha tramitado el procedimiento para el ejercicio de competencias impropias, si se hubiera tenido en cuenta los costes reales asumidos por ADIF tras la formalización del convenio, **al Ayuntamiento de Albal tan solo le quedaría por abonar 55.410,664 €**

<sup>6</sup> Dicha cuantía permanece inalterable ya que la adjudicación se produce el 29 de octubre de 2019.

c) Otras irregularidades en el ámbito urbanístico:

**Situación urbanística de la UE Nº 4 y UE Nº5.**

- El Plan Parcial del Sector 1.1.C- UE 4 fue objeto de aprobación definitiva por la administración municipal en virtud de la Resolución de Alcaldía nº 2011/537 de 11 de marzo de 2011 (BOP nº 94 de 21 de abril de 2011).

El Ayuntamiento de Albal, en sesión la sesión plenaria de fecha 27 febrero de 2020 acordó:

«Primero. - Caducar el expediente de aprobación del Programa para el desarrollo de la Actuación Integrada del ámbito comprendido por la UE n.º 4 del PGOU de Albal, aprobado provisionalmente mediante la Alternativa Técnica presentada por la AIU "Sector 1.1." y la proposición jurídico-económica formulada por la misma »

- Tal como informan los técnicos municipales, y debido a que el Plan Parcial del Sector 1.1.C – UE nº 4, que regula la ordenación pormenorizada del ámbito de la UE nº 4, fue aprobado con anterioridad a la fecha en que se obtuvo el informe favorable de la administración autonómica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar al Estudio de Inundabilidad, el mencionado plan cumple grosso modo con las determinaciones del PATRICOVA. Es decir, el Plan Parcial del Sector 1.1.C – UE nº 4 no cumple con todas las determinaciones del PATRICOVA.
- No consta acreditado el instrumento de gestión urbanística que ha tramitado el Ayuntamiento, en el ámbito de la UE nº 5, para la incorporación al dominio público del suelo necesario para las nuevas instalaciones, y la calificación de dichos suelos, destinados para uso dotacional de equipamiento de infraestructuras.

En el convenio formalizado con ADIF, la cláusula tercera referida a las obligaciones del Ayuntamiento de Albal establece lo siguiente:

«realizar, en su caso, las modificaciones necesarias en el planeamiento urbanístico, para que, una vez finalizadas las obras, los suelos que resulten ocupados por vías e instalaciones ferroviarias en servicio, sean calificados como Sistema General Ferroviario o equivalente, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario, art.7.1»

**Tercero.** Formular las **siguientes recomendaciones** a la entidad denunciada, tras la investigación realizada y las irregularidades constatadas, en base a la potestad de esta Agencia recogida en el art. 16.5 de la Ley 11/2016, y del art. 40.1.b del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de la Generalitat (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

**Recomendación primera.** Iniciar la revisión de oficio de los acuerdos del pleno de fecha 31 de enero de 2019 y 24 de septiembre de 2020. Por tener causas de nulidad de pleno derecho, fundamentadas en:

- Aprobación del convenio sin ostentar competencia para ello. Sin existir convenio delegación de competencias y transferencia de la financiación para ejercerlas y sin haberse tramitado el procedimiento legalmente previsto para el ejercicio de competencias impropias.
- Inexistencia de crédito adecuado y suficiente, en el momento en el que se adquirieron los compromisos económicos con la aprobación del convenio.

Los actos o actuaciones viciadas de nulidad de pleno derecho en el ámbito material del convenio, advertidas, no han sido depuradas del ordenamiento jurídico vía revisión, limitándose el Ayuntamiento de Albal a convalidar lo que no admitía convalidación alguna y a articular un procedimiento “ad hoc” para pagar los compromisos económicos adquiridos con ADIF.

El inicio del expediente de revisión de oficio por nulidad, determinará que el convenio entre en fase de liquidación, en dicha fase el Ayuntamiento de Albal deberá realizar un estudio pormenorizado de los costes reales asumidos por ADIF tras la formalización del convenio y proceda en consecuencia.

Se Concede al Ayuntamiento de Albal el plazo de tres meses para remitir a la Agencia Valenciana Antifraude la documentación acreditativa del inicio del procedimiento de revisión de oficio o, en su caso, de un informe en el que se indiquen las razones de la no implementación de la recomendación efectuada.

**Recomendación segunda.** Valorar el inicio de expedientes de información reservada para valorar la posible exigencia de responsabilidades disciplinaria, contable o de otro tipo, que en su caso corresponda del personal y autoridades al servicio de las administraciones públicas, que han participado (o por las funciones que tienen asignadas, deberían haber participado) en la tramitación y ejecución del convenio con vicios de nulidad de pleno de derecho y con las irregularidades administrativas acreditadas en la presente investigación.

Se concede un plazo de tres meses, a partir de la recepción de la resolución final a la investigación, para que el Ayuntamiento de Albal informe al director de la Agencia sobre el inicio de información reservada o, en su caso, de un informe en el que se indiquen las razones de la no implementación de la recomendación efectuada.

**Cuarto.** Finalizar la fase de investigación en el expediente 2022/G01\_02/000057 abriendo la fase de seguimiento.

**Quinto.** Informar a la entidad denunciada, que la aportación a esta Agencia de la información sobre el cumplimiento o estado de situación de las recomendaciones deberá efectuarse en los plazos indicados en cada requerimiento o recomendación, a través de la Sede Electrónica de la Agencia Valenciana Antifraude (<https://sede.antifraucv.es>), utilizando el trámite “Instancia genérica” disponible en el Catálogo de Servicios de la Sede.

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

referencia que figura en el encabezado.

**Sexto.** Informar al Ayuntamiento de Albal 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.

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

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.

València, a la fecha de la firma.

Documento firmado electrónicamente  
Código de verificación al margen.

El director de la Agencia

En virtud de lo establecido en el artículo 40.2 del reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2 07.2019), "(...) 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.