

Fiskalizazio Txostena
Informe de Fiscalización

Nerbioi Ezkerraldeko Udal-Elkartea

**Mancomunidad de Municipios de la
Margen Izquierda de la Ría del Nervión**

2001



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas



AURKIBIDEA/ÍNDICE

SARRERA.....	4
ONDORIAK	5
I. IRITZIA	5
I.1 Legea betetzeari buruzko iritzia	5
I.2 Finantzari buruzko iritzia	8
II. KUDEAKETAREN ALDERDIAK ETA GOMENDIOAK.....	9
II.1 Orokorra	9
II.2 Kontratazioa	9
II.3 Aurrekontua eta kontabilitatea	10
II.4 Langileria	11
III. URTEKO KONTUAK.....	12
INTRODUCCIÓN	14
CONCLUSIONES	16
I. OPINIÓN	16
I.1 Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad	16
I.2 Opinión financiera	19
II. ASPECTOS DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES.....	20
II.1 General.....	20
II.2 Contratación.....	20
II.3 Presupuesto y contabilidad.....	21
II.4 Personal	22
III. CUENTAS ANUALES.....	23



ANEXOS	25
A.1 Aspectos generales	25
A.2 Ejecución presupuestaria.....	26
A.3 Ingresos por transferencias y subvenciones	26
A.4 Gastos de personal	27
A.5 Compra de bienes corrientes y servicios	28
A.6 Inversiones reales e inmovilizado.....	28
A.7 Deudores presupuestarios.....	29
A.8 Conciliación resultado presupuestario y patrimonial.....	29
A.9 Clasificación funcional del gasto	30
A.10 Retribuciones por el desempeño de las funciones de Secretario-Contador ...	30
A.11 Zabalgardi	31
ALEGACIONES	33

Vitoria-Gasteiz, 2004ko otsailaren 25a
Vitoria-Gasteiz, a 25 de febrero de 2004



SARRERA

Nerbioi Ezkerraldeko Udal Elkartearen 2001eko urtealdiaren Kontu Orokorraren eta jarduera ekonomiko-finantzarioari buruzko txosten hau Herri-Kontuen Euskal Epaitegiaren 1/1988 Legeari jarraiki mamitu da, Epaitegi honen Urteko Lan Programan barne hartua zegoela 2002ko ekaina – 2003ko maiatza aldirako, Eusko Legebiltzarraren Ekonomia, Ogasun eta Aurrekontuen Batzordeak hala eskatuta.

Lanak honako alderdi hauek besarkatu ditu:

- Legezkoak, honako atal hauetan ezargarria den arautegia bete dela egiaztatzea: aurrekontu, zuzenbide publikoko sarrera, zorpidetza eta finantza eragiketak, langileria, obren kontratazioa, ondasun eta zerbitzuak eta dirulaguntzen emakida.
- Kontularitzakoak: Kontu Orokorra ezargarriak diren kontularitzako printzipioen arabera mamitzen den aztertu dugu.
- Lanaren zabalak ez du gastu publikoaren eraginkortasun eta zuhertasunari buruzko balio-neurketarik barne hartzen, ezta urtealdian aplikatutako kudeaketa prozedurei buruzkoa ere, nahiz eta honi dagokionez azaleratu diren atal partzialak txostenaren II. atalean jaso ditugun, horiek hobetzeko gomendioekin batera.

Nerbioi Ezkerraldeko Udal Elkarte (aurrerantzean Mankomunitatea) ondoko zazpi udalerrri bizkaitarrek osatzen dute:

BIZTANLERIA	
Barakaldo.....	96.421
Portugaleta	52.111
Santurtzi	47.736
Sestao	32.533
Trapagaran.....	12.586
Abanto-Zierbena	9.033
Ortuella.....	8.785
Biztanleria guztira.....	259.205

Mankomunitatea osoko batzorde batez dago osatua, kide diren udaletako zinegotziez osatua; horien artetik lehendakaria hautatzen da, funtzio exekutiboak dituen.

Mankomunitatearen helburua mankomunatatutako udalerrietan ekoizten diren hondakin eta zaborren tratamendu tekniko-sanitarioa kudeatzea da; kudeaketa hau Bilboko Udalarekin izenpetutako kontratu bidez gauzatzen du mankomunatatutako udal bakoitzak jasotako zaborrak Artigaseko isurtegiari isurtzeko.

Mankomunitateak %5eko partaidetza du Zabalgardi, SAREN kapitalean; sozietate hau 1993an sortu zen hondakinak tratatu eta desegiteko, ondoriozko energia aprobetxatuz; bertako akzioduneria izaera pribatuko bazkideez (%57) eta izaera publikoko bazkideez (%43) dago osatua.



ONDORIOAK

I. IRITZIA

I.1 LEGEA BETETZEARI BURUZKO IRITZIA

I.1.1 IDAZKARITZA ETA ARTEKARITZA (A10)

Mankomunitatearen Osoko Batzordeak 1993ko uztailaren 7an egindako bilkuran Mankomunitate honetako Idazkari-Artekari izendatzea erabaki du orduan Portugaleteko Udalaren Idazkari eta gaur egun Barakaldoko Idazkari dena. 2001ean zerbitzu horren ordainsaria 2 milioi pezetara igo da (11 mila euro), (A11).

Ekintza honek 731/93 EDren 4.2 artikulua urratu du, Estatu mailan jarduteko gaitasuna duten funtzionarioentzat gordetako Lanpostuak betetzeko Arautegia, izan ere, dekretu honek mankomunitate batean egitekoak gauzatzeko bide ematen baitu, bi prozedura soilik erabilia:

1. Egiteko berriak Udaletxean funtzionarioak betetzen dituen lanpostu nagusiaren egitekoetan integratuz, kasua balitz, Udalbatzak oniritzitako ordainsari osagarria jasoz, Udalak berak ordainduko diona; Mankomunitateak udal funtzionario hauek emandako zerbitzuen kontzeptuko ordainketa egin diezaioke dagokion Udalari.
2. Egitekoak pilatzeagatik: prozedura hau, bigarren ordainsari bat jasotzea eragiten duen bakarra, Bizkaiko Foru Aldundiak baimendu behar du. Egiteko berri horiek oso-osorik Udalean finkatutako lansaioz kanpo egin beharko dira eta hau bateraezina da lanpostuan bete-beteko dedikazioa izateagatik ordainsaria jasotzearekin.

I.1.2 ZABALGARBI, S.A.-N PARTAIDETZA (A11)

Mankomunitateak Zabalgardi, S.Aren kapital sozialaren %5a dauka.

Akziodun izate honek hainbat obligazio txertatzen dizkio hirugarrenen aurrean, Zabalgardi S.Ak 2001ean errausketa instalazioa eraikitzeke izenpetu duen finantzaketa kontratutik eratorritakoak.

Hona hemen zeintzuk diren obligazio horiek:

1. Hondakin solidoak kudeatzeko kontratua.
2. Akzioen konpromisoa eta akzioen bahitura.
3. Meneratutako mailegua.



1. Zabalgarbi S.A.rekin izenpetutako administrazio kontratu berezia (A.11)

2001eko apirilaren 10ean Mankomunitateak Zabalgarbi, SAri kontratua esleitu zion, zeinaren indarrez Mankomunitateak mankomunitatutako udalerrietan sortzen diren hondakin solidoak entregatuko dizkion etekin energetikoa atereaz tratatzeko, 25 urteko eperako errausketa instalazioa abian jartzen denetik aurrera, 2004ko abuzturako aurreikusia. Kontratu honek honako hutsak erakutsi ditu:

– **Kontratu motaren okerreko kalifikazioa.**

Kontratuaren izaera juridikoa zerbitzu publikoak kudeatzekoa da, Hiri Hondakin Solidoak (HHS) tratatu eta desegitea Toki erakundeen oinarritzko eskumenetarik bat baita.

Kudeaketa kontratu modura kalifikatu izanez gero, eragotzi egingo luke hogeita bost urteko epea izatea, beste lau urtetarako luzatzeko moduarekin, izan ere epe honek gainditu egiten baitu APKLTBren 157.b artikulua zehaztutakoa; halaber, ezinezkoa litzateke kontratatutako zerbitzuaren exekuzioa errausketa instalazioa abian jartzeko unera atzeratzea, legezko aurreikuspenik ez duena, izan ere, APKLTBk, 69.3 eta 4. artikuluetan agintzen baitu kontratua exekuzioari ekin aurre-aurreko urtealdian soilik izapidetu, esleitu eta gauzatuko dela.

– **Gaitasun eta kaudimen betekizunak urratzea**

Mankomunitateak ez zuen eskatu eta enpresa esleipen hartzaileak ere ez zuen erakutsi gaitasun tekniko edo profesionaleko betekizunak bete zirela APKLTBren 19. artikulua aurreikusten dituen moduetarik edozeinen bidez; ezta kaudimen ekonomiko eta finantzarioa zuenik APKLTBren 16. artikuluan aurreikusitako baliabideak erabilia, Testu Bateratu bereko 15. artikulua urratuz.

– **Publizitaterik gabeko prozedura negoziatuaren okerreko erabilera**

Lehiaketarako publizitaterik gabeko prozedura negoziatua erabili da, eskaintza bakarra Zabalgarbi, SAri eskatu zaiolarik; hau justifikatu da dagokin txostenean adieraziz ez EAEn, ez erkidego mugakideetan, ez dela existitzen ez orain ez etorkizunean baloraketa energetikorako beste instalaziorik; hau, ordea, ez da behar hainbateko justifikazioa, izan ere, lehiaketa lurralde esparru handiagoan egin izan balitz, publizitate eta lehia printzipioak bermatuko baitziratekeen (APKLTBren 75. art.).



2. Akziodunaren konpromisoa eta akzioen bahitura, Mankomunitateak emandakoa (A.11)

Udalbatzak 2001eko uztailaren 19an bermeak eman zizkion Zabalgarbi S.A. sozietateari 1.073 milioi pezetako zenbatekoarekin (6.450 mila euro), HHSen Baloraketa Energetikorako Instalazioa finantzatzeko kontratuaren fidantzamendurako.

Honez gain, Mankomunitateak dituen eta etorkizunean izango dituen Zabalgarbi, SArek akzioak mailegu honen itzuleraren bahitura modura ematen zaizkie finantzetzei, gainerako akziodunekiko berme solidario modura. (A.6).

Jokabide honek 5/89 FA, Toki Ogasunen Foru Arauaren 52 eta 53. artikulua urratzen ditu; hauetan Bizkaiko Foru Aldundiaren baimena nagusitzen da abala emateko eragiketetan bermatutako zenbatekoak Entitateak eragiketa arruntengatik kitatutako baliabideen %5a berdindu edo gainditzen duenean.

3. Meneratutako mailegua (A.11)

Mankomunitateak 2001eko uztailaren 26an Zabalgarbi, SArari 62,5 milioi pta. (376 mila euro) mailegatu zizkion baldintza bereziekin, izan ere, zorra kobratzeko eskubideak Zabalgarbi, SArak beste finantzetze batzuekin sortu dituen obligazioei meneratzen baitzaizkie, merkataritzako sozietatearen eta azken hauen artean data berean izenpetutako finantzaketa kontratuaren indarrez.

– Legezatasun printzipioa ez betetzea

Indarreko legediak ez du toki erakundeek erakunde pribatuei maileguak emateko aukera xedatzen.

– Aurrekontu izendapen eza

Mankomunitatearen Osoko Batzordeak 2001eko uztailaren 19ko aparteko bilkuran eragiketa oniritzi zuen, beharrezko aurrekontu izendapenik izan gabe, nahiz maileguaren baldintzek emakida unetik zenbatekoa oso-osorik edo hein batean erabiltzeko aukera besarkatzen duten.

Eragiketa oniritzi zen unean, Mankomunitatea aurrekontu luzapeneko egoeran zegoen eta urte bereko urriaren 5ean oniritzi ziren aurrekontuetan ere, ez da eragiketa honentzako krediturik eman.



I.1.3 ZABALGARBI S.A.-REN KAPITAL ZABALKETA

2001eko urtealdian Zabalgardi, S.A.k kapitala areagotu zuen eta Mankomunitatean kapital zabalketan esku hartu zuen, kapital sozialean %5eko partaidetzari eutsiz. Eragiketa honek dakarren 83 milioi pezetako aurreikusitako ordainketa (500 mila euro) 2001 eta 2002ko urteetan egingo da. 2001eko urtealdi amaieran Mankomunitateak 53 milioi pezetako ordaintzeko zenbatekoa du (320 mila euro). (A.6)

Eragiketa honentzako 2001eko aurrekontu izendapena ez da behar hainbatekoa, urtealdian egin beharreko ordainketa baizik ez baitu besarkatzen.

Epaitegi honen ustetan, aurreko idatz-zatietan zehazten diren ezbetetzeak alde batera, Nerbioi Ezkerraldeko Udal Elkarteak zuzentasunez bete du 2001eko urtealdian ekonomia-finantza jarduera arautzen duen lege arautegia.

I.2 FINANTZARI BURUZKO IRITZIA

Meneratutako mailegua

Aurrekontuaren likidazioak ez du Zabalgardi SA merkataritzako sozietateari emandako 62,5 milioi pezetako mailegua (376 mila euro) barne hartzen, eta honenbestez, Diruzaintza Gaiindikina zenbateko honetan murriztu behar litzateke. 2001eko abenduaren 31n Egoeraren Balantzeak ez du mailegu hau erregistratzen eta zuzen kontuetaratzeak Balantze, Finantza Ibilgetu eta Epe Laburreko Hartzekodunen idazpuruak zenbateko berean gehituko litzuzke; eragiketa honek ez du eraginik Galdu-Irabazien Kontuan.

Kapital zabalketa

2001eko urtealdiaren azken balantzeak finantzaren ibilgetuan egiaz ordaindutako inbertsioaren zenbatekoa jasotzen du eta ez du pasiboan egiteko dagoen ordainketa barne hartu.

Emandako bermeak

2001eko urtealdiari dagokion Kontu Orokorraren Oroit-idatziak ezartzen du Mankomunitateari ez zaiola eman inolako bermerik eta ez du Mankomunitateak 2001eko uztailaren 26ko kontratuan bere gain hartutako konpromisoa jasotzen, akziodunaren konpromiso eta akzioen bahiturari buruzkoa. .

Epaitegi honen ustetan, aurreko idatz-zatietan azaldutako salbuespenak alde batera, Nerbioi Ezkerraldeko Udal Elkartearen Kontu Orokorrak alderdi esanguratsu guztietan 2001eko urtealdiaren jarduera ekonomikoa erakusten du; baita ondarearen isla leiala eta urtealdi itxierako finantza egoera ere.



II. KUDEAKETAREN ALDERDIAK ETA GOMENDIOAK

II.1 OROKORRA

Estatutuak 1973koak dira eta gaurkotu gabe daude; honenbestez, ez daude behar bezala jasoak udalerrriak Mankomunitatera txertatu eta bereiztea; Osokoaren Batzarrean eta Gobernu Batzordean duten ordezkaritza; eta Zuzendaritza atalen, administrazio kudeaketaren eta kudeatzaitzaren funtzionamendua.

Estatutuak gaurkotu behar dira 3/1995 Foru Arauaren 9. artikulua araberan, Udalaz gaindiko esparruko entitateei buruzkoa.

II.2 KONTRATAZIOA

Hondakin solidoak hirugarrenei emateko administrazio kontratu berezian, aurrez adierazi ditugun ez betetzeez gain, ondotik jasotako hutsak ere ikusi ditugu:

- **Pleguetan prezioak berrikusteko aurreikuspen eza**
APKLeek ez dute prezioak berrikusteko formula edo moldea finkatzen, APKLTBren 3. artikulua urratuz.
- **Zigorrak Pleguetan ez jasotzea**
APKLetan ez dira aurreikusten kontratuaren indarraldian zehar ezarri behar diren zigorrak ez betetzeak gertatuz gero, baizik eta horien zehaztapena esleipen akordio eta kontratuaren sinadurara atzeratzen dira, APKLTBren 95.3 artikulua urratuz.
- **Behin-betiko bermea osatze eza**
Ez zen behin-betiko bermea eskatu ezta aurkeztu ere eta espedientean ez zen salbuespena justifikatu (APKLTBren 36, 38 eta 41. artikulua).
- **Esleipenaren argitalpena**
Ez da inon ageri esleipena Bizkaiko Agintaritzaren Aldizkarian (BAA) argitaratu izana, APKLTBren 93.3 artikulua urratuz.



II.3 AURREKONTUA ETA KONTABILITATEA

Aurrekontua eta kontu orokorra oniritztean atzerapena.

Aurrekontua 2001eko urriaren 5ean oniritzi zen, 2/91 F Aren 49.1 artikulua urratuz.

Kontu orokorra 2002ko abenduaren 23an behin-betikotasunez oniritzi zen, Toki Ogasunen 39/1988 Legearen 193.4 artikulua urratuz.

Gastuen okerreko sailkapena.

Gastuen 2. kapituluari 1. kapituluari dagozkion kontzeptuak barne hartu dira, izan ere, Idazkariaren eta kontularitzako egitekoak betetzen dituen Idazkariaren ordainsariak dieta, lokomozio eta langileriaren tokialdaketa gastu modura ordaintzen baitira.

Ibilgetu materialeko elementuen amortizazioak

Ibilgetu materialeko elementuen amortizazioak ez dira egiten duten balio eskasagatik, eta honenbestez, 2001eko Memorian azaltzen dira.

Kontularitzako arautegiari jarraiki, ibilgetu materialeko baloreak zuzentasunez erregistratu behar dira.

Kaudimengabeziatarako zuzkidura

Urtealdi itxietatik datozen zordunen saldoa 4 milioi pezetakoa da (26.024 mila euro) 2001eko abenduaren 31n. Saldo honetatik 3 milioi pezeta (19.791 mila euro) Muskizko udalarenak dira, Artigasko isurtegiaren 1999ko urtealdian egindako isurketengatik, urte horretan utzi ziolarik Mankomunitate honetako kide izateari. Aztertutako urtealdian, ezta aurrekoan ere, ez da kaudimengabeziatarako dagokion zuzkidura hornitu.

Kontularitzako arautegia ezarriz, kaudimengabeziatarako zuzkidura zuzen erregistratu behar da.



II.4 LANGILERIA

Lanpostuen zerrenda (LZ)

Mankomunitatearen osoko batzordeak 1999an oniritzi zuen lanpostuen zerrenda eta Bizkaiko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzeko dago. LZ osatzen duten hiru lanpostuei egotzitako hizkuntza eskakizunak behin-behinekoak dira.

Mankomunitateko Gerenteak goi zuzendaritzako kontratua du; lanpostu honi egotzitako egitekoak ez dagozkio lan harreman mota hau arautzen duen 1382/85 EDk zehazten dituenekin.

Administrari batek, Barakaldoko Udalaren funtzionario denak, kontularitzako egitekoak betetzen ditu eta horien kontzeptuan 1,5 milioi pezeta urteko jasotzen ditu, hileroko dieta kontzeptuarekin eskuratzen dituenak. Funtzionario hau 53/84 Legearen 16. artikulua bategarritasunpean dago.

Mankomunitatean lan egoera arautu behar da, behar izanez gero, beharrezko diren lanpostu guztiak besarkatuko dituen LZ berria eginez; BAAn argitaratu arte izapidetuko eta lanpostu hutsak betetzeko lehiaketa-oposaketarako deialdia egingo da.



III. URTEKO KONTUAK

A. 2001-EKO URTEALDIAREN AURREKONTU LIKIDAZIOA

Mila pezeta

SARRERAK	ERANSKINA	AURREKONTUA			ESKUB.	KOBR.	EGITEKE	%
		HASIER.	ALDAT.	BEHIN-BET.	OBLIG.	ORDAINK.		EHEK.
4.-Transf. eta dirul. arruntak	A.3	532	-	532	523	419	104	%98
5.-Ondare sarrerak.....		3	-	3	3	3	-	%86
7.-Kapital dirulag. eta tranf.....	A.3	31	-	31	32	-	32	%104
8.-Finantza pasiboan aldak.....		3	-	3	-	-	-	-
SARRERAK GUZTIRA		569	-	569	558	422	136	%98

GASTUAK

1.-Langileria gastuak	A.4	19	-	19	17	17	-	%92
2.-Ondasun arrunt. erosk. eta zerb.	A.5	517	(1)	516	506	305	201	%98
6.-Inbertsio errealak	A.6	1	-	1	-	-	-	%45
8.-Finantza aktiboan aldak.....	A.6	32	1	33	32	32	-	%98
GASTUAK GUZTIRA		569	-	569	555	354	201	%98
SARRERAK - GASTUAK					3		(65)	

B. AURREKONTU ITXIEN ALDAKETA

Mila pezeta

	ERANSKINA	EGITEKE		KOBR.	EGITEKE
		HASIER.	BALIOG.	ORDAINK.	AZKENA
Zordunak	A.7	117	-	113	4
Hartzekodunak.....		250	-	250	-
AURREKONTU ITXIEN EMAITZA		-			

C. AURREKONTUAREN EMAITZA

Mila pezeta

Eskubide kitatuak	558
Obligazio aitortuak	(555)
Urtealdi itxien aurrekontu emaitza.....	-
AURREKONTUAREN EMAITZA	3
DOITUTAKO AURREKONTU EMAITZA	3



D. DIRUZAINZA GAINDIKINA		Mila pezeta
Diruzaintza gaindikina 01.1.1ean		39
Aurrekontuaren emaitza 2001ean		3
DIRUZAINZA GAINDIKINA 01.12.31-N		42
Diruzaintza (A10)		104
Aurrekontuko zordunak (A7).....		140
Aurrekontuz kanpoko zordunak		-
Aurrekontuko hartzekodunak.....		(201)
Aurrekontuz kanpoko hartzekodunak		(1)
Kaudimengabeziatarako hornidurak		-
DIRUZAINZA GAINDIKINA 01.12.31-N		42
Finantzaketa atxikia duten gastuetarako DG.....		-
GASTU OROKORRETARAKO DG		42
ZORPETZEA 01.12.31-N		-

2001-EKO URTEALDIAREN GALDU-IRABAZIEN KONTUAK				Mila pezeta			
AKTIBOA	ERANSKINA	2001	2000(*)	PASIBOA	ERANSKINA	2001	2000(*)
IBILGETU MATERIALA		9	9	FONDO PROPIOAK		223	187
Pilatutako amortizazioa	A.6	9	9	Ondarea		34	34
Ibilgetu ezmateriala.....		-		Aurreko urtealdietako emaitzak ..		154	116
				Galdu-irabaziak.....		35	37
FINANTZA IBILGETUA.....	A.6	172	140				
Zabalgarbiko akzioak		172	140				
				HARTZEK. EPE LABURRERA		202	251
ZORDUNAK		140	117	Aurrekontuzkoak		201	250
Aurrekontuzkoak	A.7	140	117	Aurrekontuz kanpokoak		1	1
Aurrekontuz kanpokoak		-	-				
FINANTZA KONTUAK	A.9	104	172				
AKTIBOA GUZTIRA		425	438	PASIBOA GUZTIRA		425	438

(*) HKEEK fiskalizatu gabeko datuak

2001-EKO URTEALDIAREN GALDU-IRABAZIEN KONTUAK				Mila pezeta	
GASTUAK	2001	2000(*)	SARRERAK	2001	2000 (*)
Langileria gastuak	17	16	Jasotako transf. eta dirul. arruntak.....	523	506
Kanpoko zerbitzuak	506	485	Urtealdira aldat. Kap. Dirulag.....	32	30
			Ondare sarrerak eta beste.....	3	2
GASTUAK GUZTIRA	523	501	SARRERAK GUZTIRA	558	538
URTEALDIAREN ONDARE IRABAZIA	35	37			

(*) HKEEK fiskalizatu gabeko datuak



INTRODUCCIÓN

El presente informe sobre la Cuenta General y la actividad económico-financiera de la Mancomunidad de Municipios de la Margen Izquierda de la Ría del Nervión para el ejercicio 2001 se efectúa de acuerdo con la Ley 1/1988 del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, estando incluido en el Programa Anual de Trabajo de este Tribunal para el periodo junio 2002-mayo 2003, a petición de la Comisión de Economía, Hacienda, y Presupuestos del Parlamento Vasco.

El trabajo realizado ha abarcado los siguientes aspectos:

- Legales: cumplimiento de la normativa aplicable en las áreas presupuestaria, ingresos de derecho público, endeudamiento y operaciones financieras, personal, contratación de obras, bienes y servicios y concesión de subvenciones.
- Contables: se analiza si la Cuenta General se elabora de conformidad con los principios contables que resultan de aplicación.
- El alcance de nuestro trabajo no incluye una evaluación sobre la eficacia y eficiencia del gasto público, ni sobre los procedimientos de gestión aplicados en el ejercicio, aunque los aspectos parciales detectados en este sentido se describen en el apartado II del Informe junto a las recomendaciones para su mejora.

La Mancomunidad de la Margen Izquierda de la Ría del Nervión (en adelante Mancomunidad) está integrada por los siete municipios vizcainos siguientes:

	POBLACIÓN
Barakaldo.....	96.421
Portugalete	52.111
Santurtzi	47.736
Sestao	32.533
Trapagarán.....	12.586
Abanto y Ciérvana.....	9.033
Ortuella.....	8.785
Población Total.....	259.205

La Mancomunidad se rige por una junta plenaria compuesta por concejales de los ayuntamientos miembros, eligiendo de entre ellos al presidente, que ostenta las funciones ejecutivas.

El fin de la Mancomunidad es la gestión del tratamiento técnico-sanitario de los residuos y basuras que se produzcan en los términos municipales mancomunados, gestión que realiza mediante un contrato con el Ayuntamiento de Bilbao para verter las basuras recogidas por cada ayuntamiento mancomunado en el vertedero de Artigas.



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

La Mancomunidad participa con un 5% en el capital de Zabalgardi S.A., sociedad creada en 1993 para el tratamiento y eliminación de los residuos con aprovechamiento de la energía resultante y cuyo accionariado está constituido por socios de carácter privado (57%) y por socios de carácter público (43%).



CONCLUSIONES

I. OPINIÓN

I.1 OPINIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

I.1.1 SECRETARÍA E INTERVENCIÓN (A10)

La Junta Plenaria de la Mancomunidad en sesión celebrada el 7 de Julio de 1993 acuerda designar Secretario-Contador de esta Mancomunidad al entonces Secretario del Ayuntamiento de Portugalete y actual Secretario de Barakaldo. En 2001, la retribución de dicho servicio ha ascendido a 2 millones de pesetas (11 miles de euros).

Esta actuación ha incumplido el artículo 166 del RDL 781/86, Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes de Régimen Local y el artículo 4.2 del RD 731/93, Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, ya que éstos sólo permiten desarrollar funciones en una mancomunidad a través de dos procedimientos:

1. Integrando las nuevas funciones en las propias del puesto principal que desarrolla el funcionario en el Ayuntamiento con la percepción, en su caso, de una retribución complementaria, aprobada por el Pleno Municipal y abonada desde el propio Ayuntamiento pudiendo la Mancomunidad resarcir al Ayuntamiento por los servicios prestados por estos funcionarios municipales.
2. Por acumulación de funciones: este procedimiento, único que conlleva una segunda retribución, debe ser autorizado por la Diputación Foral de Bizkaia. Las nuevas funciones deben realizarse íntegramente fuera de la jornada laboral establecida en el Ayuntamiento, lo que resulta incompatible con la percepción del complemento de plena dedicación en el puesto.

I.1.2 PARTICIPACIÓN EN ZABALGARBI, S.A.(A11)

La Mancomunidad posee el 5% del capital social de Zabalgarbi, S.A.

Por su condición de accionista, la Mancomunidad adquiere una serie de obligaciones frente a terceros derivadas del contrato de financiación que Zabalgarbi, S.A. firma, en 2001, para la construcción de la planta incineradora.

Estas obligaciones son:

1. Contrato de gestión de residuos sólidos.
2. Compromiso de accionistas y prenda de acciones.
3. Préstamo subordinado.



1. Contrato administrativo especial para la gestión de residuos suscrito con Zabalgarbi S.A. (A.11)

El 10 de abril de 2001 la Mancomunidad adjudica a Zabalgarbi S.A. el contrato mediante el cual la Mancomunidad le entregará los residuos sólidos que se generen en los municipios mancomunados para su tratamiento con aprovechamiento energético, durante el plazo de 25 años a partir de la entrada en funcionamiento, prevista para Agosto de 2004, de la planta incineradora. Este contrato adolece de los siguientes errores:

– **Errónea calificación del tipo de contrato.**

La naturaleza jurídica del contrato es la de gestión de servicios públicos por ser el tratamiento y eliminación de RSU una de las competencias básicas de los Entes Locales

La calificación como contrato de gestión hubiera impedido el plazo de veinticinco años con previsión de prórroga por otros cuatro, plazo éste que supera el establecido en el artículo 157.b del TRLCAP, así como la ejecución diferida del servicio contratado al momento de entrada en funcionamiento de la planta incineradora que carece de previsión legal ya que el TRLCAP, arts 69.3 y 4, sólo prevé la tramitación, adjudicación y formalización del contrato en el ejercicio anterior al de inicio de la ejecución.

– **Incumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia**

La Mancomunidad no exigió ni la empresa adjudicataria demostró el cumplimiento de los requisitos de capacidad técnica o profesional por cualquiera de las formas previstas en el art. 19 del TRLCAP, ni la solvencia económica y financiera por cualquiera de los medios contemplados en el art. 16 del TRLCAP incumpliendo el artículo 15 del mismo Texto Refundido.

– **Utilización indebida del procedimiento negociado sin publicidad**

Para la licitación, se ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad solicitando una única oferta a Zabalgarbi S.A., justificándose en el correspondiente informe por la no existencia ni en el presente ni en el futuro de otra planta de valoración energética en la CAPV o comunidades limítrofes no siendo justificación suficiente ya que la licitación en un ámbito territorial más amplio hubiera salvaguardado los principios de publicidad y concurrencia (art. 75 TRLCAP).



2. Compromiso de accionista y prenda de acciones otorgado por la Mancomunidad (A.11)

La Junta Plenaria, con fecha 19 de julio de 2001, concedió garantías a la sociedad Zabalgarbi S.A. por importe de 1.073 millones de pesetas (6.450 miles de euros), para el afianzamiento del contrato de financiación de la Planta de Valorización Energética de RSU.

Además, las acciones de Zabalgarbi, S.A. que posee y posea en el futuro la Mancomunidad, son entregadas a las entidades financieras como prenda, en garantía solidaria con el resto de los accionistas, de la devolución de este préstamo.

Esta actuación incumple los artículos 52 y 53 de la Norma Foral de Haciendas Locales, NF 5/89, en los que se impone la autorización de la Diputación Foral de Bizkaia cuando la cuantía garantizada en operaciones de prestación de aval iguale o supere el 5% de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes.

3. Préstamo subordinado (A.11)

La Mancomunidad presta el 26 de julio de 2001 a Zabalgarbi S.A., 62,5 millones de ptas. (376 miles de euros) en condiciones especiales ya que sus derechos de cobro de la deuda se subordinan a las obligaciones que Zabalgarbi S.A. ha contraído con otras entidades financieras, en virtud del contrato de financiación suscrito entre la mercantil y estas últimas en la misma fecha.

– Incumplimiento del principio de legalidad

La legislación vigente no dispone la posibilidad de que las entidades locales concedan préstamos a entidades privadas.

– Ausencia de consignación presupuestaria

Se aprueba por la Junta Plenaria de la Mancomunidad en sesión extraordinaria de 19 de julio de 2001 la operación, sin la debida consignación presupuestaria, aún cuando las condiciones del préstamo recogen la posibilidad de disposición total o parcial de su importe desde su concesión.

A la fecha de aprobación de la operación, la Mancomunidad se encontraba en situación de prórroga presupuestaria ya que los presupuestos, que se aprueban inicialmente el 19 de julio de 2001, no entran en vigor hasta el 5 de octubre de ese mismo año y no se procede durante el ejercicio a la modificación presupuestaria que consigne el crédito suficiente para esta operación.



I.1.3 AMPLIACIÓN DE CAPITAL DE ZABALGARBI S.A.

En el ejercicio 2001 Zabalgardi, S.A. amplía capital y la Mancomunidad acude a la ampliación manteniendo su participación del 5% en el capital social. El desembolso previsto de los 83 millones de pesetas (500 miles de euros) que supone esta operación se realizará en los años 2001 y 2002. A fin de ejercicio 2001 la Mancomunidad tiene un desembolso pendiente de 53 millones de pesetas (320 miles de euros). (A.6)

La consignación presupuestaria de 2001 para esta operación es insuficiente ya que sólo alcanza al desembolso a realizar en el ejercicio.

En opinión de este Tribunal, excepto por los incumplimientos que se detallan en los párrafos anteriores, la Mancomunidad de Municipios de la Margen Izquierda de la Ría del Nervión ha cumplido razonablemente en el ejercicio 2001 la normativa legal que regula su actividad económico-financiera.

I.2 OPINIÓN FINANCIERA

Préstamo subordinado

La liquidación del presupuesto no recoge el préstamo concedido a la mercantil Zabalgardi S.A. por importe de 62,5 millones de pesetas (376 miles de euros) por lo que el Remanente de Tesorería debería disminuirse en este importe. El Balance de Situación a 31 de diciembre de 2001 no registra este préstamo, su correcta contabilización incrementaría los epígrafes de Balance, Inmovilizado Financiero y Acreedores Corto Plazo, en el mismo importe, sin que esta operación tenga efectos en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias.

Ampliación de capital

El balance final del ejercicio 2001 recoge en el inmovilizado financiero el importe de la inversión efectivamente desembolsada y no incluye en el pasivo el desembolso pendiente.

Garantías otorgadas

La Memoria de la Cuenta General correspondiente al 2001 establece que la Mancomunidad no tiene otorgada garantía alguna, no recogiendo el compromiso de garantía asumido por la Mancomunidad en el contrato de fecha 26 de julio de 2001, de compromiso de accionista y prenda de acciones.

En opinión de este Tribunal, excepto por las salvedades descritas en los párrafos anteriores, la Cuenta General de la Mancomunidad de la Margen Izquierda de la Ría del Nervión expresa en todos los aspectos significativos la actividad económica del ejercicio 2001, así como la imagen fiel del patrimonio y la situación financiera al cierre del mismo.



II. ASPECTOS DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES

II.1 GENERAL

Los Estatutos datan de 1973 y no están actualizados por lo que las adhesiones y separaciones de municipios a la Mancomunidad, su representación en la Junta Plenaria y Comisión de Gobierno, así como el funcionamiento de los Organos rectores, de la gestión administrativa y de la gerencia no están debidamente recogidas.

Se debe proceder a la actualización de los Estatutos en base al artículo 9 de la Norma Foral 3/1995 de Entidades de ámbito supramunicipal.

II.2 CONTRATACIÓN

En el contrato administrativo especial de entrega a terceros de los residuos sólidos, además de los incumplimientos relacionados anteriormente, se observan las siguientes deficiencias.

– **Falta de previsión de revisión de precios en los Pliegos**

Los PCAP no establecen la fórmula o sistema de revisión de precios, incumpliendo el artículo 3 del TRLCAP.

– **Falta de incorporación a los Pliegos de las penalidades**

En los PCAP no se prevén las penalidades a aplicar durante la vigencia del contrato en caso de producirse incumplimientos sino que se difiere su establecimiento al acuerdo de adjudicación y la firma de contrato, incumpliendo el artículo 95.3 del TRLCAP.

– **Ausencia de constitución de garantía definitiva**

No se exigió ni se depositó garantía definitiva ni se motivó en el expediente su dispensa (arts.36, 38 y 41 del TRLCAP).

– **Publicación de la adjudicación**

No consta la publicación de la adjudicación en el Boletín Oficial de Bizkaia, incumpléndose el artículo 93.3 del TRLCAP



II.3 PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD

Retraso en la aprobación del presupuesto y de la cuenta general.

El presupuesto se aprueba el 19 de julio de 2001, entrando en vigor el 5 de octubre del mismo año, incumpliendo el artículo 49.1 de la NF 2/91.

La cuenta general se aprueba con carácter definitivo el 23 de diciembre de 2002, incumpliendo el artículo 193.4 de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales.

Incorrecta clasificación de gastos.

Se incluye en el capítulo 2 de gastos conceptos correspondientes al capítulo 1 ya que las retribuciones del Secretario y el administrativo que desempeña las funciones contables son abonadas como dietas, gastos de locomoción y traslado del personal.

Amortizaciones de los elementos de inmovilizado material

No se practican amortizaciones de los elementos de inmovilizado material por el escaso valor de éstos, constando así en la Memoria del ejercicio 2001.

En aplicación de la normativa contable se debe proceder al correcto registro de los valores de inmovilizado material.

Provisión para insolvencias

El saldo de deudores provenientes de ejercicios cerrados asciende a 4 millones de pesetas (26.024 miles de euros) a 31 de diciembre de 2001. De este saldo 3 millones de pesetas (19.791 miles de euros) corresponden al ayuntamiento de Muskiz por vertidos realizados en el vertedero de Artigas durante el ejercicio 1999, año en que dejó de pertenecer a esta Mancomunidad. No se dota en el ejercicio analizado ni en el anterior la correspondiente provisión para insolvencias.

En aplicación de la normativa contable se debe proceder al correcto registro de la provisión para insolvencias.



II.4 PERSONAL

Relación de Puestos de Trabajo (R.P.T.)

La RPT es aprobada por la junta plenaria de la Mancomunidad en 1999 y está pendiente de publicación en el BOB. Los perfiles lingüísticos asignados a los tres puestos que la componen son provisionales.

El Gerente de la Mancomunidad tiene contrato de alta dirección, las funciones asignadas a este puesto según estatutos no se corresponden con las recogidas por el R.D. 1382/85 que regula este tipo de relación laboral.

Un administrativo, funcionario del Ayuntamiento de Barakaldo, desempeña labores contables percibiendo por ellas 1,5 millones de pesetas anuales pagadas mensualmente en concepto de dietas. Este funcionario está afectado por la incompatibilidad del art. 16 de la ley 53/84.

Se debe regularizar la situación laboral en la Mancomunidad elaborando, si fuera necesario, una nueva RPT que recoja todos los puestos necesarios, tramitándola hasta su publicación en el BOB y procediendo a la convocatoria de concurso oposición para la cobertura de las plazas vacantes.



III. CUENTAS ANUALES

A. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2001

Millones-ptas.

INGRESOS	ANEXO	PRESUPUESTO			DCHOS.	COBROS	PDTES.	%
		INICIAL	MODIF.	DEFIN.	OBLIGS.	PAGOS	EJEC.	
4.-Transf. y subv. corrientes	A.3	532	-	532	523	419	104	98%
5.-Ingresos patrimoniales		3	-	3	3	3	-	86%
7.-Transf. y subv. de capital.....	A.3	31	-	31	32	-	32	104%
8.-Variac. activos financieros.....		3	-	3	-	-	-	-
TOTAL INGRESOS		569	-	569	558	422	136	98%

GASTOS

1.-Gastos de personal	A.4	19	-	19	17	17	-	92%
2.-Compra bienes. y servicios.....	A.5	517	(1)	516	506	305	201	98%
6.-Inversiones reales.....	A.6	1	-	1	-	-	-	45%
8. -Variac. Activos financieros	A.6	32	1	33	32	32	-	98%
TOTAL GASTOS		569	-	569	555	354	201	98%
INGRESOS – GASTOS					3		(65)	

B. VARIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CERRADOS

Millones-ptas.

	ANEXO	PDTE.	ANULAC.	COBROS/	PDTE.
		INICIAL		PAGOS	FINAL
Deudores	A.7	117	-	113	4
Acreeedores.....		250	-	250	-
RESULTADO DE PRESUPUESTOS CERRADOS				-	

C. RESULTADO PRESUPUESTARIO

Millones-ptas.

Derechos liquidados	558
Obligaciones reconocidas	(555)
Resultado pptario. ejercicios cerrados	-
RESULTADO PRESUPUESTARIO	3
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	3



D. REMANENTE DE TESORERÍA		Millones-ptas.
Remanente de tesorería a 1.1.01		39
Resultado ppartario. 2001		3
REMANENTE TESORERÍA A 31.12.01		42
Tesorería (A.10).....		104
Deudores presupuestarios (A.7).....		140
Deudores extrapresupuestarios		-
Acreeedores presupuestarios		(201)
Acreeedores extrapresupuestarios		(1)
Provisión para insolvencias		-
REMANENTE TESORERÍA A 31.12.01		42
RT para gastos con financiación afectada		-
RT PARA GASTOS GENERALES		42
ENDEUDAMIENTO AL 31.12.01		-

BALANCE DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2001				Millones-ptas.			
ACTIVO	ANEXO	2001	2000(*)	PASIVO	ANEXO	2001	2000(*)
INMOVILIZADO MATERIAL		9	9	FONDOS PROPIOS		223	187
Inmovilizado material.....	A.6	9	9	Patrimonio		34	34
-Amortiz. acumulada		-		Resultados ejerc anteriores.....		154	116
				Pérdidas y Ganancias		35	37
INMOVILIZ. FINANCIERO	A.6	172	140				
Accs. Zabalgardi.....		172	140	ACREED. A CORTO PLAZO		202	251
				Presupuestarios.....		201	250
DEUDORES		140	117	Extrapresupuestarios		1	1
Presupuestarios	A.7	140	117				
Extrapresupuestarios		-	-				
CUENTAS FINANCIERAS	A.9	104	172				
TOTAL ACTIVO		425	438	TOTAL PASIVO		425	438

(*) Datos no fiscalizados por el TVCP.

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DEL EJERCICIO 2001				Millones-ptas	
GASTOS	2001	2000(*)	INGRESOS	2001	2000(*)
Gastos de personal	17	16	Transf. y subv. ctes. recib.	523	506
Servicios exteriores.....	506	485	Subv. cap. trasp. ejercicio.....	32	30
			Ingr. patrimoniales y otros	3	2
TOTAL GASTOS	523	501	TOTAL INGRESOS	558	538
BENEF. PATRIMONIAL EJERCICIO	35	37			

(*) Datos no fiscalizados por el TVCP.



ANEXOS

A.1 ASPECTOS GENERALES

Las cuentas adjuntas, aprobadas por la Junta Plenaria de la Mancomunidad el 23 de diciembre de 2002, presentan la estructura e información que establece la normativa vigente durante 2001 para el Territorio Histórico de Bizkaia:

- Norma Foral 5/1989, de 30 de junio, de Haciendas Locales.
- Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, de Entidades de ámbito supramunicipal.
- Norma Foral 2/1991, de 11 de abril, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia.
- Decreto Foral 124/92, de 1 de diciembre, de Reglamento Presupuestario de Entidades Locales.
- Decreto Foral 125/92, de 1 de diciembre, de Instrucción de Contabilidad de las Entidades Locales.
- Decreto Foral 146/2000, de 28 de noviembre, por el que se modifica determinados artículos del DF 124/1992.

La Norma Foral 2/1991 fue declarada nula de pleno por sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2002, por lo que desde entonces hay que recurrir a la normativa estatal: RDL 1091/1988 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y Ley 39/1988 de Haciendas Locales.

Además, la Mancomunidad de Municipios de la Margen Izquierda recoge en sus Estatutos su régimen de atribuciones y funcionamiento.

Por otra parte, la normativa legal que ha servido de marco para el examen específico de la contratación administrativa y régimen de personal ha sido:

- Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril.
- Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, (RDL 781/1986, de 10 de febrero)
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre).
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RD 2/2000 de 16 de junio) y Reglamento General de Contratación del Estado (CD 3410/1975, de 25 de noviembre)
- Ley 6/89, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, para la reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 1732/1994, que regula la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.
- Decreto 687/75, de 21 de marzo, de regulación provisional de los cuerpos nacionales.



- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades Locales.
- Ley 53/1984 sobre incompatibilidades del personal de las Administraciones Públicas.
- Ley de Presupuestos de Estado para 2001.

A.2 EJECUCION PRESUPUESTARIA

El cuadro adjunto detalla el grado de ejecución de los gastos del presupuesto 2001:

	pto. definitivo	EJECUCIÓN DE LOS GASTOS			Millones-ptas	
		Gastos			Ejecución %	
		Fase O	D - O	Sin adjudica.	O	O + D
1.-Gastos de personal.....	18	17	-	1	94	94
2.-Compra de bienes y servicios.....	516	506	-	10	98	98
6. Inversiones	1	1	-	-	100	100
8. Activos financieros	33	32	-	1	97	97
Total	568	556	-	12	98	98

El grado de ejecución del presupuesto de gastos en el ejercicio 2001 ha sido del 98%.

A.3 INGRESOS POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES

Los ingresos liquidados por transferencias y subvenciones corrientes y de capital en el ejercicio 2001 son:

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	Millones-ptas.	
	CORRIENTES	CAPITAL
APORTACIONES DE AYUNTAMIENTOS MIEMBROS:		
Barakaldo	207	13
Sestao	62	4
Portugalete.....	97	6
Santurtzi.....	91	5
Trapagaran.....	28	2
Ortuella	16	1
Abanto y Ciérvana.....	22	1
TOTAL	523	32



Los Estatutos establecen en su artículo 22 que las aportaciones ordinarias de cada uno de los municipios mancomunados destinadas a atender los gastos de explotación y entretenimiento, lo serán en proporción al número de toneladas métricas de basura procedentes de cada municipio.

Los ingresos por transferencias corrientes corresponden a la repercusión a los ayuntamientos miembros de los siguientes conceptos:

- a) Importe facturado por el ayuntamiento de Bilbao en concepto de canon por vertido de RSU en el vertedero controlado de Artigas, en proporción a las Tm. vertidas, de conformidad con lo estipulado en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ayuntamiento de Bilbao en 1997.
- b) Gastos de funcionamiento de la Mancomunidad en proporción también a las Tm que se prevé verterá cada ayuntamiento miembro.

Los Estatutos establecen en su artículo 23 que tendrán el carácter de aportaciones extraordinarias las efectuadas por los municipios mancomunados para llevar a cabo los gastos de capital y lo serán en razón directa al número de habitantes de hecho que arroje el respectivo padrón municipal rectificado el año anterior.

Las transferencias de capital registradas por la Mancomunidad corresponden a las ampliaciones de capital de Zabalgardi S.A. que se describen en A.6.

El prorrateo de estos gastos entre los Ayuntamientos mancomunados se efectúa en proporción a las toneladas métricas que se prevean verter.

A.4 GASTOS DE PERSONAL

Los gastos de personal reconocidos en el presupuesto del ejercicio 2001 presentan el siguiente desglose:

GASTOS DE PERSONAL Y PLANTILLA		
CONCEPTO	Millones-ptas.	Nº personas
	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PLANTILLA 31.12.01
Personal laboral	12	3
Personal laboral temporal.....	1	-
Cuotas Sociales.....	4	
TOTAL	17	3

Las retribuciones de los trabajadores de la Mancomunidad han experimentado un incremento en el ejercicio del 4,3%.



A.5 COMPRAS DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

Las obligaciones liquidadas en el ejercicio 2001 por compras de bienes y servicios presentan el siguiente desglose:

COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS		Millones-ptas.
CONCEPTO		IMPORTE
Reparación y mantenimiento (sede)		4
Suministros y bienes		1
Comunicaciones		1
Canon vertidos basuras.....		493
Dietas		5
Otros conceptos presupuestarios menores		2
TOTAL		506

El desglose de capítulo 2 de gastos evidencia que el 97% de los gastos corrientes corresponde al canon de vertidos de basura facturado por el Ayuntamiento de Bilbao de conformidad con el Convenio de Colaboración suscrito con el mismo y que los gastos de funcionamiento sólo alcanzan el 3% del capítulo.

A.6 INVERSIONES REALES E INMOVILIZADO

No se han producido inversiones significativas de inmovilizado material durante el ejercicio 2001. Asimismo, dado el escaso valor económico de dicho inmovilizado, la Mancomunidad no ha realizado las debidas amortizaciones y así lo hace constar en la memoria.

El movimiento de las cuentas del inmovilizado durante 2001, obtenido a partir de los balances de situación a 31.12.00 y a 31.12.01 es el siguiente:

INMOVILIZADO	Millones-ptas.		
	SALDO 1.1.01	ALTAS PRESUPUESTARIAS	SALDO 31.12.01
MATERIAL			
Mobiliario y equipos de oficina	7	-	7
Equipos informáticos	2	-	2
FINANCIERO			
Acciones Zabalgardi S.A.	140	32	172
TOTAL	149	32	181
Inversiones registradas en Pérdidas y Ganancias		-	
TOTAL GASTO PRESUPUESTARIO		32	



Las altas en el inmovilizado financiero corresponden a las siguientes ampliaciones de capital:

a.-Redenomización a euros de las 14.000 acciones de Zabalgardi, S.A.

Al objeto de fijar un valor nominal exacto de 61 euros por acción se incrementa el valor nominal unitario, esta operación supone un incremento de la inversión en 2.094 miles de pesetas (12,5 miles de euros) quedando la inversión valorada en 854 miles de euros.

b.-Ampliación de capital posterior a la redenominación.

A fin de mantener la participación en el capital social del 5%, la Mancomunidad suscribe 8.200 acciones al precio de 61 euros, la inversión asciende a 500.200 euros (83.226 miles de pesetas). El primer desembolso de esta ampliación de 22 euros por acción se realiza en 2001 y asciende a 180,400 euros (30.016 miles de pesetas).

A.7 DEUDORES PRESUPUESTARIOS

Los deudores presupuestarios, clasificados por capítulos y año de antigüedad, son:

DEUDORES PRESUPUESTARIOS	Millones-ptas.	
	TOTAL	
CAPÍTULO	2001	2000 y ant.
Transferencias corrientes	104	3
Transferencias de capital.....	32	1
TOTAL	136	4

La Mancomunidad, al cierre del ejercicio presupuestario, no tiene dotado saldo alguno en la cuenta de Provisión para Insolvencias. Las deudas con antigüedad superior al año corresponden al municipio de Muskiz, municipio no mancomunado en la actualidad.

A.8 CONCILIACIÓN RESULTADO PRESUPUESTARIO Y PATRIMONIAL

La conciliación entre el resultado presupuestario y el patrimonial se compone de las siguientes partidas:

CONCILIACIÓN RESULTADO PRESUPUESTARIO Y PATRIMONIAL		Millones-ptas.
RESULTADO PRESUPUESTARIO		3
Variación activos financieros		32
RESULTADO PATRIMONIAL DEL EJERCICIO		35



A.9 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

A continuación detallamos el gasto de los programas funcionales:

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO	TOTAL	Millones-ptas.		
		CAPÍTULO		8
PROGRAMA FUNCIONAL	GASTOS	1	2	
Alta Dirección y Órg. gobierno	1	-	1	-
Administración general	554	17	505	32
TOTAL GASTOS	555	17	506	32

A.10 RETRIBUCIONES POR EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE SECRETARIO-CONTADOR

1º.-Las funciones de Secretaría-Intervención de las Mancomunidades son funciones reservadas que, según establece la legislación, han de ser encomendadas a funcionarios de habilitación nacional (art. 92.3 de la ley 7/85 reguladora de las Bases de Régimen Local-LBRL, art. 161 del RDL 781/86 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local-TRRL, y art. 37.3 del RD 1690/86 por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

2º.-En virtud de regulación establecida en el Real Decreto 731/93, que regula la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional-RPFHN, las Mancomunidades que se encuentren eximidas de la obligación de mantener puestos propios reservados a funcionarios de habilitación nacional pueden optar entre tres posibilidades:

1. Cubrir dichas funciones a través de funcionario o funcionarios con habilitación de carácter nacional de alguno de los municipios que las integran.
2. Cubrir las funciones acudiendo a la figura de la acumulación.
3. En caso de que no se hubiera optado por alguna de las anteriores, procederá la asistencia por la Diputación Foral respectiva.



3º.-El RPFHN no aclara las diferencias existentes entre la primera de las vías y la segunda

A juzgar por la literalidad de los preceptos, la regulación que de la acumulación hace el propio Reglamento en su art. 31, y por la referencia que a la figura de la acumulación hace el RD 861/1986 sobre el régimen de retribuciones de los funcionarios de la administración local en su disposición transitoria 3ª, se puede concluir que la diferencia fundamental estriba en que:

- El desempeño de las funciones por un Secretario de los ayuntamientos mancomunados habrá de realizarse dentro del horario laboral del Ayuntamiento, y no comportará necesariamente retribución adicional, pero en caso de que se reconociera una mayor retribución ésta deberá ser abonada por el Ayuntamiento. La autorización para el desempeño de estas funciones, previa petición del ente interesado, corresponde al propio Ayuntamiento.
- El desempeño de las funciones de forma acumulada a un puesto de secretario de ayuntamiento habrá de realizarse fuera de la jornada laboral legalmente establecida en la Corporación de que sea titular el funcionario, pudiendo éste percibir del ente cuyas funciones hubiera acumulado gratificaciones que no superen el 30% de las remuneraciones correspondientes al puesto principal. La acumulación de funciones debe ser autorizado por la Diputación Foral.

4ª.-Acumulación de funciones

El supuesto de acumulación de funciones no responde al desempeño de 2 puestos distintos, sino a un único puesto al que se le acumulan funciones correspondientes a una entidad distinta, por lo que no será de aplicación la ley 53/1984 de incompatibilidades del personal de las administraciones públicas.

Por otro lado, la acumulación de funciones exige la realización de las funciones acumuladas fuera de la jornada laboral establecida, por lo que el puesto principal no puede estar retribuido con complemento de plena dedicación.

Por último sería requisito necesario la aprobación por la Diputación Foral de Bizkaia.

A.11 ZABALGARBI

El Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos del Territorio Histórico de Bizkaia para el periodo 1997-2001 determina entre otras, la opción estratégica de “Maximización de la valorización a partir de la potenciación del reciclaje y de la recuperación energética de todos los tipos de Residuos Sólidos Urbanos”.

El Plan recoge como inversión a realizar una incineradora con recuperación energética y su financiación por importe de 23.400 millones de ptas., 12% de financiación pública (estudio técnico del proyecto de valoración energética e información sobre costes económicos) y 88% de inversión a realizar por entidades públicas y privadas, tanto con



financiación propia como ajena, suponiendo la financiación privada la principal fuente financiera.

De las disposiciones del Plan Integral nace Zabalgarbi S.A. al objeto de construir la planta incineradora y gestionar el tratamiento de residuos sólidos con recuperación energética. La Mancomunidad de Municipios de Margen Izquierda adquiere el 5% del capital social de esta sociedad.

Zabalgarbi S.A. contrata la financiación ajena de la planta incineradora con BSCH, Credit Agricole Indosuez y Caja Madrid y este contrato supone una serie de obligaciones para los accionistas de Zabalgarbi SA.

El importe total del crédito asciende a 21.464 millones de pesetas (129.000 miles de euros), siendo el compromiso de garantía asumido por la Mancomunidad el 5% del mismo, en consonancia con el porcentaje de su participación en la sociedad.

Además la Mancomunidad constituye prenda sobre sus acciones de Zabalgarbi S.A. y firma un contrato mediante el cual se compromete a que Zabalgarbi realice el tratamiento de los residuos sólidos que se generen en los municipios mancomunados, durante el plazo de 25 años a contar desde la fecha en que Zabalgarbi comunique a la Mancomunidad que la planta de valoración está en condiciones verificadas de operación a su capacidad nominal.

Por otra parte Zabalgarbi S.A. debe mantener la proporción de 30/70 de financiación propia y ajena, para lo cual la Mancomunidad debe realizar un préstamo a Zabalgarbi por importe de 62,5 millones de pesetas, préstamo que, según las condiciones del contrato de financiación, las entidades financieras contratantes considerarán como Fondos Propios de Zabalgarbi y que se denomina subordinado ya que la recuperación del principal y el cobro de los intereses devengados sólo se va a producir si Zabalgarbi obtiene beneficios y el devengo de intereses comenzará con el comienzo de la actividad en la planta.



ALEGACIONES AL INFORME DEL TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE LA MARGEN IZQUIERA DE LA RÍA DEL NERVIÓN EJERCICIO 2001

ALEGACIONES SOBRE LAS CONCLUSIONES

I. OPINIÓN

I.1 OPINIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

I.1.1 SECRETARÍA E INTERVENCIÓN (A10)

Sobre legalidad del nombramiento del Secretario-Interventor

La fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (en adelante TVCP) a la Mancomunidad de Municipios de la Margen Izquierda de la Ría del Nervión (en adelante Mancomunidad) se refiere al ejercicio 2001, sin embargo el TVCP fiscaliza un acuerdo de la Junta Plenaria de la Mancomunidad, órgano equiparable al Pleno de los Ayuntamientos, adoptado en 1993, ocho años atrás. El citado acuerdo se refiere a la designación del Secretario-Contador de la Mancomunidad.

El informe fiscalizado no indica el precepto legal en el que el TVCP funda su competencia para fiscalizar la legalidad del acuerdo de designación. Analizada la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en particular sus artículos 9 y 10, sobre contenido de la función fiscalizadora y materias objeto de la fiscalización, no parece que el TVCP cuente con atribuciones para analizar la legalidad del citado acuerdo, salvo las fiscalizadoras en cuanto a las implicaciones económicas del citado acuerdo¹.

No obstante lo anterior resultan evidentes las contradicciones que contienen diversos apartados del propio informe del TVCP en torno a la cuestión de la legalidad del nombramiento del Secretario-Contador de la Mancomunidad. Concretamente entre "la opinión sobre cumplimiento de la legalidad", que se contiene en la página 10, con la expresada "en el anexo A10", páginas 19 y 20.

En efecto la designación del Secretario-Contador fue realizada por la Junta Plenaria en 1993, de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos artículo 10 - aprobados en 1976 por el entonces Ministerio de la Gobernación por Decreto 2928/1976, de 26 de noviembre,

1 La competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la actuación reseñada se encuentra radicada en el art. 10 de la Ley de creación del Tribunal: "Los contratos celebrados por el Sector Público Vasco, en los casos en que así esté establecido, o que el Tribunal considere conveniente"

Respecto al alcance temporal de la actuación fiscalizada su apoyatura legal se encuentra en el art. 9.3: "Dicha fiscalización se extenderá, igualmente, al examen de la eficacia y eficiencia de la actividad económico-financiera de los Entes integrantes del Sector Público Vasco y a la proposición de medidas de racionalización y mejora de la misma respecto a todos o algunos de los indicados Entes. Este examen podrá tener por objeto la totalidad o parte de la actividad económico-financiera, pudiendo utilizar procedimientos de muestreo y tendrá el alcance y duración que expresamente se determine".

Asimismo la fiscalización está amparada en el artículo 9.4 a) de la misma Ley 1/1988 y demás disposiciones concordantes.



redactados en esta cuestión conforme al Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 y Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, que permitían que tal designación - la del Secretario-Contador de Mancomunidad - recayera en un Secretario de cualesquiera de los Ayuntamientos Mancomunados, previsión asimismo dispuesta en el artículo 37 del vigente Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. La citada designación acordada por la Junta Plenaria de la Mancomunidad no siendo impugnada por Administración o personal alguna.

El informe del TVCP se refiere a la imposibilidad de retribuir a un funcionario con habilitación, con puesto de trabajo acumulado, con el complemento de plena dedicación en el puesto principal. Sobre el particular en primer lugar exponer que no consta la existencia de tal tipo de complemento, al menos con tal terminología, contemplado en la legislación general vigente relativa a la Función Pública -Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Administración Pública; -Ley del Parlamento Vasco, 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca-, y tampoco en la legislación específica que regula el sistema retributivo de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Aun más no consta la existencia de tal tipo de complemento en la legislación de la función pública local, pues el Reglamento de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local, aprobado por el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril determina, en sus artículos 1 a 5 los conceptos retributivos del funcionario local entre los que no se encuentra el complemento de plena dedicación.

Dice el informe del TVCP que el desempeño de las funciones fuera de la jornada laboral del puesto principal es incompatible con el cobro del complemento de plena dedicación. Esta afirmación, al margen de lo ya expresado anteriormente sobre la inexistencia de tal tipo de complemento en nuestra legislación vigente, no se sostiene. Al respecto es menester partir de la base de que todos los Secretarios, Interventores, Tesoreros y Secretarios-Interventores son puestos directivos en sus respectivas Entidades Locales, pues además de la declaración legal de su obligada necesidad en todas las Corporaciones Locales, a todos les es exigido poseer titulación superior a nivel de licenciatura para el desempeño del puesto, quedando integrados en el grupo "A", y sus funciones, tanto las determinadas por la Ley -núcleo duro- como las complementarias a las anteriores, son de la máxima importancia en todas las Entidades Locales, por lo que todos los puestos conllevan todas las consecuencias retributivas y económicas incluida la percepción de todos los complementos y sus correspondientes factores de valoración. Sin embargo, ello no obsta a que las normas reguladoras del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional prevean la "acumulación" no ya de funciones sino también de otros puestos de trabajo integrados en otras Entidades Locales, bien mientras se encuentran vacantes a la espera de su provisión, bien cuando la Entidad Local se encuentra eximida de la obligación de mantenerlo, normas que no pueden ser consideradas sino excepción que permite el propio sistema, que incluso prevén que el funcionario pueda ser gratificado por el desempeño del segundo puesto, hasta el límite del 30% de la retribución del puesto principal, excepción también por cierto a la legislación de incompatibilidades



(artículo 31.3 del Real Decreto 1732/1994 o anterior 30.3 del Real Decreto 731/1993), si bien dicha legislación también contempla dicha excepción en su artículo 7.1 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984. Cómo sino habría de entenderse la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local. Así igualmente viene entendiéndolo la doctrina más prestigiosa en el campo de la Administración Local "El Consultor de los Ayuntamientos", véanse consultas: PUBLICACIÓN: 28 EL CONSULTOR; FECHA: 1997; NÚMERO EC: 00942; NÚMERO REVISTA: 07. PUBLICACIÓN: 28 EL CONSULTOR; FECHA: 2002; NÚMERO EC: 02423; NÚMERO REVISTA: 14; NÚMERO MARGINAL: 203.

Aun más tal excepción de acumulación de puestos permitida por la legislación vigente, viene siendo autorizada por la Administración competente, en nuestro caso la Diputación Foral de Bizkaia, con gran diversidad de situaciones y de dimensionamiento de los puestos principal y acumulado (Orden Foral 865/2003, de 22 de septiembre, sobre acumulación del puesto de Secretaría de 3ª del Ayuntamiento de Zaldívar en la Secretaría-Interventora de la Mancomunidad de la Merindad de Durango, Secretaría 3ª -BOB nº 190, de 6 de octubre de 2003; Orden Foral 930/2003, de 1 de octubre, sobre acumulación del puesto de Secretaría-Intervención de 3ª de la Mancomunidad de Servicios de Uribe Costa en el Secretario Interventor Ayuntamiento de Barrika, Secretaría-Intervención de 3ª - BOB nº 194, de 10 de octubre de 2003; Orden Foral 957/2003, de 7 de octubre, sobre acumulación del puesto de Secretaría de 1ª (grupo "A") del Ayuntamiento de Durango en la Secretaría-Interventora de la Agrupación Izuztza-Mañaria, secretaria 3ª ("grupo "B") -ver BOB nº 197, de 15 de octubre de 2003-..., por citar solamente últimas acumulaciones en puestos del Territorio Histórico de Bizkaia, bien recientemente publicadas en el Boletín Oficial del Territorio).

En cualquier caso quedó demostrado ante los servicios del TVCP que realizaron las labores de recogida de datos para la presente fiscalización, que la acumulación de que se trata viene siendo retribuida al funcionario que la ejerce muy por debajo del límite del 30% que permite la legislación vigente, no sólo en el ejercicio de la fiscalización -2001- sino también en los precedentes².

En todo caso las deficiencias jurídicas que la actual regulación estatutaria pueda tener sobre la designación del Secretario-Contador de la Mancomunidad serán estudiadas y, en su caso, modificadas dentro de la próxima revisión de los Estatutos de la Mancomunidad, que deberá tramitarse conforme a la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, de las Entidades Supramunicipales de Bizkaia³.

² A lo largo de toda la argumentación no se fundamenta la posibilidad genérica, defendida en las alegaciones, de desempeñar varios puestos de trabajo en distintas administraciones públicas.

³ La Mancomunidad no se ajusta a la legalidad vigente al incumplir la Disposición Adicional 1ª de la Norma Foral 3/1995, (BOB de 18 de abril de 1995), que fijaba el plazo necesario de un año a contar desde la entrada en vigor de la norma (el vigésimo día siguiente al de su publicación en el BOB), para adaptar los Estatutos a las prescripciones en ella establecidas.

Por consiguiente, la Mancomunidad deberá modificar las deficiencias jurídicas de la actual regulación estatutaria.



I.1.2 PARTICIPACIÓN EN ZABALGARBI, S.A. (A11)

1. Contrato administrativo especial para la gestión de los residuos suscrito con ZABALGARBI, S.A. (A11)

Sobre la errónea calificación del contrato

Sorprende que un contrato con un objeto tan singular -la entrega de los residuos sólidos urbanos, la popularmente "basura doméstica" a gestor capacitado para su valoración- sea calificado por el TVCP como de "gestión de servicio público", sin exponer fundamento alguno que apoye tal afirmación. Aún más de tal calificación parecería deducirse que todas las competencias básicas de los entes locales deben ser contratadas bajo tal tipo contractual, sin reparar en la existencia de los restantes tipos contractuales previstos en la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas.

Aún más sorprende que se determine el tipo de contrato -como de gestión de servicio público-olvidando lo tantas veces repetido por la doctrina que parece resulta desconocido para el TVCP, que en tal contrato no hay una figura, un solo tipo de contrato sino varios, esto es, sin determinar la modalidad bajo la que debiera haber sido realizada su contratación, concesión, gestión interesada, arrendamiento, empresa mixta o concierto, que indefectiblemente están unidas al contrato de gestión de servicio público, porque si el TVCP se hubiera planteado la elección de tal modalidad en relación con el objeto de la contratación y con un mínimo de conocimiento del panorama europeo, español y vasco, sobre los residuos, a buen seguro hubiera concluido que las características del objeto de la contratación hacían inviable la selección de cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 156, por cierto precepto declarado no básico, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, en adelante TRLC, y por tanto modalidades también previstas en el artículo 113 del aún vigente Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

A juicio de esta Mancomunidad el TVCP no ha debido tener en cuenta que el contrato plantea como objeto la entrega a un tercero de un bien mueble, como lo es la basura doméstica, en unos tiempos de tanta dificultad para el tratamiento de los residuos urbanos por la escasez de vertederos y plantas de tratamiento y eliminación, por los gastos de inversión que se precisan para cumplimiento de los condicionamientos medioambientales cada día más exigentes; en fin por la falta de competencia en el sector privado, que en este asunto sencillamente no existe. Como tampoco el TVCP ha debido tener en cuenta que la Mancomunidad eligió de entre los distintos sistemas de tratamiento y eliminación de sus residuos sólidos urbanos, el denominado sistema de valoración que no está considerado servicio obligatorio para las Entidades Locales ni tienen competencia para intervenir en su regulación. Así se desprende de la Ley de 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, artículos 12



("sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4.3, las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos" -no existe declaración en tal sentido-); 18 ("el Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, establecerá los requisitos de las plantas, procesos y productos de la valoración, con especificación de las exigencias de calidad y las tecnologías a emplear, las cuales podrán ser modificadas teniendo en cuenta las tecnologías menos contaminantes"); y 20 ("1. Los poseedores de residuos urbanos estarán obligados a entregarlos a las Entidades locales, para su reciclado, valoración o eliminación, en las condiciones en que determinen las respectivas ordenanzas. Las Entidades locales adquirirán la propiedad de aquellos desde dicha entrega y los poseedores quedarán exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales residuos, siempre que en su entrega se hayan observado las citadas ordenanzas y demás normativa aplicables. Igualmente, previa autorización del Ente local correspondiente, estos residuos se podrán entregar a un gestor autorizado o registrado, para su posterior reciclado o valoración.").

En cualquier caso tampoco el TVCP ha debido tener en cuenta que de acuerdo con el TRLC, artículo 155, sólo los servicios públicos que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación a riesgo y ventura por empresarios, pueden ser gestionados indirectamente por el tipo de contrato que postula el TVCP. Empero como es de sobra conocido y anterior a la disquisición del tipo de contrato, el estudio del contrato administrativo de gestión de servicio público parte de la existencia previa de un servicio público. No parece sea el presente informe el lugar para abordar el análisis del concepto de "servicio público" de continua actualidad doctrinal y en permanente evolución y discusión, desde que la iniciaran en el último tercio del siglo XIX, Hauriou, Duguit y Jeze, y la continuaran en España, en el periodo de entreguerras, Posada, García Oviedo, Royo-Villanova; y más tarde Jordana de Pozas y Albi, hasta tiempos más recientes Garrido Falla, Villar Palasi, García de Enterría o De la Cuétera (véase MARTÍN REBOLLO "De nuevo sobre el servicio público. Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica" en Revista de la Administración Pública -MAP- núms. 100-102/1983), y un largo etcétera de juristas del más alto prestigio con una disparidad de opiniones realmente como ninguna otra institución del derecho ha conseguido. Si algo cabe concluir tras más de un siglo de permanente discusión sobre el concepto, es la confusión y disparidad de criterios reinantes no ya sobre el concepto del servicio público sino sobre cuales sean las notas caracterizadoras del concepto, lo que también se ha trasladado a la jurisdicción contencioso-administrativa, y las organizaciones administrativas consultivas, y es que no existe ni tan siquiera una "minoría" de doctrina que identifique unánimemente las características que la actividad de la Administración Pública debe tener para ser formalmente considerada servicio público. Después vendría la segunda parte, esto es, que pueda ser contratada por particulares mediante contrato de gestión de servicio público por concesión, gestión interesada, etc., si tiene un contenido económico que lo haga susceptible de explotación. En todo caso volviendo al contrato que el TVCP analizó en la fiscalización, parece innegable que:

1º) Después de la Ley de Residuos la entrega de la basura doméstica (r.s.u.) para su valorización, más que un servicio público local viene a ser un servicio que un particular



contratado presta a, en este caso, la Mancomunidad o como dice Morell Ocaña, en todo caso, un servicio público impropio. Ni existe la regulación municipal del servicio; ni constituye una prestación directa a los vecinos; ni da lugar a usuarios del servicio; ni es preciso predeterminar tarifas.

2º) La entrega de la basura doméstica a un tercero a quien se le debe pagar por tonelada entregada no tiene un contenido económico que lo haga susceptible de explotación. Téngase en cuenta que la planta de valorización se ubicará fuera de los límites territoriales de la Mancomunidad, fuera del ámbito territorial en el que la Mancomunidad y los Ayuntamientos mancomunados pueden ejercer sus legítimas potestades.

En fin no parece sea lo mismo la selección de un empresario para la gestión de un polideportivo, de un aparcamiento subterráneo, de la OTA, de una autopista, de un transporte público..., etc., o por el contrario para la "gestión" del servicio de limpieza viaria, la limpieza de colegios y dependencias; o la entrega de basura..., etc., pues en los primeros los usuarios abonarán la tarifa con la que se sufragará en todo o en parte los gastos de explotación del servicio público, el empresario asume un riesgo derivado de la explotación; por el contrario en los últimos citados en realidad no parece que haya gestión ni explotación económica; existe si por el contrario facturación a la Administración que es quien paga la factura, sin riesgo para el empresario. En fin como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, ha tenido ocasión de manifestar a propósito de la distinción entre el contrato de gestión de servicio público con el contrato de servicios, hecha pública por la Resolución de 17 de mayo de 1991 de la Dirección General de Patrimonio del Estado ... "debe evitarse la confusión, que frecuentemente se advierte, con el contrato de gestión de servicios públicos, cuyo concepto se determina en los artículos 62 y 63 de la Ley de Contratos del Estado y que difieren sustancialmente entre sí, no debiendo confundirse la explotación de la gestión de un servicio público con la prestación de un servicio por un tercero a la Administración, y en consecuencia no se podrá exigir clasificación a las empresas que opten a ser concesionarias de un servicio público ...". Parece evidente que el objeto del contrato de la Mancomunidad se parece más a los segundos que a los primeros. La contratista facturará a la Mancomunidad por toneladas de basura entregada durante el periodo de tiempo que se determina en el contrato, obligándose la Mancomunidad a una entrega total anual. La Mancomunidad pagará la factura conforme al precio por tonelada establecido en el contrato. La contratista no sufre riesgo alguno. No explota económicamente un servicio de titularidad de la Mancomunidad, pues la Planta no es propiedad ni puede ser objeto de apropiación por la Mancomunidad. En fin, el residuo no puede ser considerado servicio público por razones obvias.

En conclusión la Mancomunidad continúa considerando que no fue errónea la calificación del contrato. Muy por el contrario determinó el tipo de contrato que de acuerdo con los tipos establecidos en el TRLC era el más aconsejable para seleccionar al empresario que se encargara de un objeto tan singular⁴.

⁴ El art. 25 1) de la LBRL dispone como competencia básica de las Entidades Locales, entre otras la recogida y tratamiento de residuos, el art. 26.1 a) del TRLBRL obliga a todos los Ayuntamientos a la recogida de residuos y el 26. 1 b) a prestar el



Sobre el incumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia

El TRLC, en sus artículos 15 a 19, establece entre los requisitos para contratar con la Administración, la capacidad del contratista y la solvencia. El TVCP achaca a la Mancomunidad el incumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia, que después

servicio de tratamiento de residuos, el art. 4.3 de la Ley 10/1998 de 21 de Abril, de Residuos a tratar e incluso eliminar los residuos urbanos. La competencia de la Mancomunidad, según el art. 3 de sus Estatutos, se limita a la eliminación de los residuos sólidos urbanos.

La Mancomunidad de la Margen Izquierda califica el contrato como Administrativo especial sobre la base de que no se le pueden atribuir determinadas características que debe reunir todo contrato de gestión de servicio público. Así se afirma que estamos ante una actividad de la Administración en la que no existe explotación económica, sino entrega de residuos por precio, que el empresario cobra directamente de la Administración en lugar del usuario, que el usuario no usa del servicio previo pago de una cantidad, que no existe la "tarifa" que debe aprobar la Administración, ni el "canon" que debe abonar el adjudicatario; características estas que debe reunir un contrato para poder ser calificado como de gestión de servicio público.

Al respecto es preciso realizar las siguientes matizaciones:

1ª. - Como significan las Sentencias del TS de 31-1-1984 y 18-10-1994 y más recientemente la Sentencia del TSJ de Baleares de 30-11-1999, la esencia institucional del contrato de gestión de servicios públicos se encuentra en la "continua y regular prestación del servicio contratado durante el tiempo que se estipule en el contrato, no siendo su objeto un fin que se agote con el desarrollo de la actividad del contratista sino que, vencido su término o plazo, la misma actividad en cuanto servicio público deberá continuarse prestando por la Administración titular del servicio o por tercera personas a través de los medios previstos en la normativa administrativa para la gestión indirecta de los servicios públicos". En el contrato de referencia, la necesidad de la eliminación de los RSU no se agota con la finalización de la ejecución del contrato, sino que la necesidad persiste mientras aquellos se sigan generando.

2ª. - La naturaleza potestativa y no naturalizadora de las figuras de las tarifas y del canon en los contratos de gestión de servicio público, aparece clara en el art. 158 que tras exigir la aprobación de los PCAP y PPT que especifiquen el régimen jurídico básico regulador del servicio y los Reglamentos especiales reguladores del mismo, y los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo, añade: "y, en su caso, las tarifas que hubieren de percibirse de los usuarios, los procedimientos para su revisión y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, cuando así procediera". No obstante la eliminación de los residuos sólidos urbanos es pagada por el usuario mediante la Tasa de Basuras que aprueba la Administración municipal en sus Ordenanzas Fiscales.

3ª. -- La posibilidad de imposición de una tasa por tratamiento y eliminación de residuos, se recoge en numerosas sentencias del TS, (por todas las de 29-5-2000, 11-7-2001 y 23-5 y 3-7-2002) se concluye que "Es de elemental lógica que, por la prestación de estos servicios que son de recepción obligatoria para quienes originan los residuos, que benefician también a éstos como parte de una misma actividad de tratamiento (...) y que están reservados a la competencia municipal como servicio obligatorio, puedan exigirse tasas...".

4ª - Además la propia Junta en varios de sus informes califica el "tratamiento" de la recogida de basuras como contrato de gestión de servicio público, (Informe 4/96, de 7 de Marzo) y existen abundantes sentencias, (por más recientes las del TSJ de la Comunidad Valenciana de 27-1, 14-4- y 3-6- 2002), que dan por buena la calificación de los contratos de eliminación o explotación de residuos sólidos urbanos como contratos de gestión de servicios.



del título, el TVCP refiere más concretamente a la solvencia técnica o profesional y a la solvencia económica y financiera.

Si bien los Pliegos de Cláusulas no se refirieron a tales requisitos que por lo demás se regulan desde la Ley, durante el transcurso del procedimiento de contratación el empresario, en este caso, Zabalgardi, S.A., a instancia de los servicios de la Mancomunidad presentó documentos demostrativos del cumplimiento de tales requisitos por lo que el reparo del TVCP carece de virtualidad y entendemos subsanado. Veamos:

El Representante legal del licitador ZABALGARBI, presentó, como el expediente que observaron los servicios del TVCP que se desplazaron a la Mancomunidad da fe, con fecha 19 de febrero de 2001, esto es, dentro del plazo de presentación de plicas, la memoria explicativa del proyecto y el proyecto técnico, con lo que el licitador demostraba la solvencia técnica o profesional -artículo 19 e)- que exige la Ley⁵.

Sobre la utilización indebida del procedimiento negociado sin publicidad

Los informes emitidos por el Secretario-Contador de la Mancomunidad, con fechas 26 de octubre y 27 de noviembre de 2000, que obran en el expediente de su razón, justificaban con suficiencia la innecesariedad de acudir a un procedimiento de concurrencia con publicidad, con base en la Memoria de la Gerencia de fecha 20 de octubre de 2000, que se fundamentaba en un conocimiento absoluto sobre la realidad del tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos; los vertederos y las plantas de valorización energética existentes o en previsión de su instalación a varios años vista, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Comunidades Autónomas limítrofes y en el Estado, teniendo en cuenta los tiempos de planificación, gestión de proyecto y ejecución de obras que precisa una empresa de tal envergadura, deduciéndose ayer como todavía hoy, la inexistencia no sólo de nuevos vertederos para r.s.u., sino de plantas de valorización energética cercanas al ámbito de la Mancomunidad a no menos de 400 km. en cualquier dirección, la última inaugurada hace algo más de tres años en Oporto (Portugal); las restantes más cercanas se sitúan en Madrid; Tarragona o Palma de Mallorca, lo que imposibilitaba la gestión de los residuos por cualquier empresario que resultara desconocido para los Servicios Técnicos de la Mancomunidad. A

⁵ La capacidad y solvencia para poder contratar con la administración, **ha de ostentarse en el momento de presentarse a la licitación.**

El informe técnico correspondiente al contrato que nos ocupa señala textualmente *"En lo relativo a la obtención de la financiación necesaria se informa en la documentación presentada de la firma de un mandato con un grupo de bancos con el que se espera que en un breve plazo pueda producirse el cierre financiero"*, presentando como documentación la Sociedad las Cuentas Anuales de 1999 e informe de Auditoría correspondiente y un borrador de informe de auditoría y cuentas anuales del ejercicio 2000, para una adjudicación del año 2001.

Resulta palmario que la Sociedad Zabalgardi S.A. consigue la solvencia económica para poder acceder a la licitación con el crédito bancario y los préstamos de las distintas Entidades obtenidos posteriormente a la adjudicación.

De ello se colige que carece de la necesaria solvencia económica y financiera para hacer frente a la ejecución del objeto del contrato.



tal respecto y como prueba de cuanto se está escribiendo, ahora se asiste en Gipuzkoa a los inicios de la discusión política sobre la construcción de una o dos plantas de tal tipo en el Territorio, discusiones que en las instituciones del Área Metropolitana de Bilbao tuvieron lugar entre los años 1993 y 1996/1997 (tipo de proyecto; dimensionamiento de la planta; proyecto público o privado; empresas privadas participantes en su caso; titularidad de la planta; instituciones públicas participantes; ubicación geográfica,...).

La afirmación contenida en el informe del TVCP, que no discute el contenido del evacuado por los Servicios Técnicos de la Mancomunidad y que sigue siendo de plena validez hoy varios años después, adolece de extremada rigidez incompatible con una interpretación de las normas conforme a los principios emanados del artículo 3.1 del Código Civil y 103 de la Constitución, y en su virtud de la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 3, principios de eficacia y eficiencia.

Finalmente en cuanto a este apartado exponer que la Mancomunidad publicó anuncio en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia nº 11, correspondiente al martes día 16 de enero de 2001, sobre aprobación del expediente de contratación, y de los pliegos de cláusulas, incluido el tipo de procedimiento mediante el que se iba a contratar el servicio, esto es, negociado sin publicidad, no recibiendo reclamaciones, alegaciones o impugnaciones contra el referido procedimiento⁶.

2. Compromiso de accionista otorgado por la Mancomunidad (A11).

Dice el informe del TVCP que la concesión de garantías a la sociedad Zabalgardi, S.A. incumplió los artículos 52 y 53 de la Norma Foral de Haciendas Locales.

El TVCP debe considerar que la Diputación Foral de Bizkaia era concedora de la concesión de garantías por la Mancomunidad a la Sociedad Zabalgardi, S.A. en tanto que

⁶ La MMMI contrata con Zabalgardi, sociedad anónima de capital mixto, a través de procedimiento negociado sin publicidad por, según consta en la Memoria, "ser el más adecuado a los términos del objeto del contrato y la competencia existente en el mercado" razonándolo en informe justificativo en el hecho de que, "no consta que exista ni que vaya a existir en la CAPV **planta de valorización energética o de eliminación de residuos al margen de la planificada y proyectada por Zabalgardi**" y, según el contrato, "no existiendo no ya solo en el THB; sino en la CAPV e incluso en Comunidades limítrofes como Cantabria otros proyectos de incineración".

Se alude a la inexistencia de **plantas** de valorización energética cercanas al ámbito de la Mancomunidad, pero es que en la Comunidad tampoco existe a la fecha de la adjudicación ninguna planta construida. No se puede rechazar a priori la posibilidad de presentación de otro Proyecto igualmente adecuado con el mismo compromiso de construcción de una planta incineradora en Bizkaia, aunque la empresa tuviera su sede fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo expuesto no aparece justificado el recurso al procedimiento negociado sin publicidad. La búsqueda de la mejor oferta posible a que esta obligada la Administración Pública no puede estar circunscrita a un ámbito territorial más o menos cercano; sino que debería comprobar la existencia, o inexistencia, tanto en el Estado como en la UE de empresas capacitadas e interesada en la ejecución del contrato en las condiciones ofertadas. Se debió haber licitado el contrato utilizando un procedimiento abierto de adjudicación.



ambas entidades comparten posición en los órganos de la Sociedad, concretamente en su Junta General, si bien en su correspondiente proporción, y por tanto la Mancomunidad está obligada a realizar las mismas actuaciones que la Diputación Foral de Bizkaia que se acuerdan en el seno de la Sociedad Zabalgardi, S.A. No obstante se pondrá en conocimiento del órgano foral competente de la Diputación Foral de Bizkaia tal concesión de garantías a la Sociedad Zabalgardi para su convalidación a los efectos oportunos.

3. Préstamo Subordinado (A11)

Sobre el incumplimiento del principio de legalidad

Dice el informe que la concesión de préstamo a la mercantil Zabalgardi, S.A. por la Mancomunidad incumplió el principio de legalidad porque la legislación vigente no dispone la posibilidad de que las entidades locales concedan préstamos a entidades privadas.

Al respecto y por el contrario dice la prestigiosa revista "El Consultor de los Ayuntamientos" "el artículo 25.1º. de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril (EC 402/85), al regular las competencias de los Municipios establece que tales entidades pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Tal amplitud en la regulación de las competencias municipales permite admitir la posibilidad de que el Pleno Municipal acuerde la prestación del servicio de concesión de préstamos a estudiantes universitarios, en determinadas condiciones. De hecho, el artículo 83 de la estructura presupuestaria aprobada por Orden de 20 de septiembre de 1989 (EC 2063/89) contempla la concesión de préstamos fuera del sector público, tanto a corto plazo, concepto 830, como a medio y largo plazo, concepto 831. Todo ello nos induce a pensar que corresponde al Pleno de la Corporación determinar si tal servicio satisface las aspiraciones de la comunidad vecinal a la que sirve. De modo que la contestación afirmativa posibilita el que, como competencia municipal, se puedan conceder préstamos en las condiciones que el propio Pleno establezca...".

Por tanto según la Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de septiembre de 1989 que regula la estructura de los presupuestos Locales, en su artículo 83, permite la concesión de préstamos fuera del sector público en los conceptos 830 y 831.

Además el Decreto Foral 125/1992, de 1 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se aprobó la Instrucción de Contabilidad de las Entidades Locales, hoy presumiblemente nulo después de la nulidad de pleno derecho de la Norma Foral que le daba cobertura, por sentencia del Tribunal Supremo, previó, en su regla 205, que el inmovilizado financiero esté constituido, entre otros conceptos, por los préstamos concedidos a otros agentes, ya se trate de personas físicas o jurídicas. A más abundamiento



en el cuadro de cuentas, anexo a dicho Decreto Foral se crearon dos cuentas: la 2520 - créditos a largo plazo al exterior; y la 2521- créditos a largo plazo al interior⁷.

Sobre la ausencia de consignación presupuestaria

Respecto a la ausencia de consignación presupuestaria de la operación de préstamo subordinado es menester realizar las siguientes precisiones:

Mientras el proyecto de Presupuesto estaba siendo elaborado e informado por los servicios y órganos de la Mancomunidad, con carácter previo a su aprobación, no era conocida aún la operación de préstamo subordinado y constitución de garantías, aun más conocida solamente días antes de la celebración de la Junta Plenaria de su aprobación, fue duda hasta el último momento sobre si iba a afectar al ejercicio 2001 o al 2002, por ello el proyecto de Presupuesto no lo contempló. Encontrándose el Proyecto de Presupuesto listo para su inclusión en el orden del día de convocatoria de la Junta Plenaria, sin embargo días antes del 19 de julio, sucedió el aviso por parte de la Gerencia de Zabalgarbi, S.A. de la cercanía de fechas para la firma del contrato de financiación de la Planta de Valorización Energética de Residuos Sólidos Urbanos de Monte Arraiz (Bizkaia) entre BANCO DE SANTANDER CENTRAL HISPANO, S.A., CREDIT AGRICOLE INDOSUEZ Y CAJAMADRID, y de otra parte ZABLAGARBI, SA, así como la aceptación y asunción de los compromisos de todos los accionistas de Zabalgarbi, S.A., también por tanto de la Mancomunidad, de garantías personales y obligaciones y prenda de las acciones de ZABALGARBI, S.A., propiedad de cada accionista, a favor de BANCO DE SANTANDER CENTRAL HISPANO, S.A., CREDIT AGRICOLE INDOSUEZ Y CAJAMADRID, en relación con el precitado contrato de financiación de la Planta de Valorización Energética de Residuos Sólidos Urbanos de Monte Arraiz (Bizkaia). Tal firma planteada con suma urgencia obligó inevitablemente por seguridad jurídica a la adopción del correspondiente acuerdo plenario, si bien constando a todos los órganos de la Mancomunidad y al Secretario-Contador de que durante el ejercicio

⁷ Lo que se pretende en la alegación es considerar la concesión de un préstamo a una empresa concesionaria de un servicio público dentro de los supuestos que el art. 25.1 de la LRRL contempla: promoción de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Tanto este artículo 25.1 como la Orden de 20-9-1989 sobre Estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales contemplan la llamada actividad de fomento de la Administración, actividad que los arts. 2.7 y 3 del Reglamento General de Contratación reenvía fuera de la regulación contractual administrativa, y que se instrumenta y formaliza a través de convenios de colaboración entre la Administración y los particulares que tengan por objeto fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público.

La interpretación que se realiza supondría una aplicación extensiva y completamente desnaturalizadora de la figura que se pretende aplicar, dado que no se fomenta la realización de actividades privadas que sean de interés público; sino que se financia a una concreta empresa con motivo de ser la concesionaria de un servicio público.

Lo que, evidentemente, se produce en el supuesto que nos ocupa, es la concesión de un préstamo subordinado como una forma de financiación al adjudicatario para poder llevar a buen fin el objeto del contrato, realizada al margen de los medios legales que para conseguir este fin se contemplan en las leyes.



2001 tal operación no iba a desencadenar efecto alguno, dado que no se iba a presentar por la mercantil Zabalgardi, S.A., solicitud de cantidad a cuenta del préstamo, como así sucedió.

En el Presupuesto para el ejercicio 2002 quedó perfectamente recogida la consignación del crédito para la operación.

I.1.3 AMPLIACIÓN DE CAPITAL DE ZABALGARBI, S.A.

Respecto a la consignación insuficiente del Presupuesto 2001 para hacer frente a la ampliación de capital decidida por la mercantil Zabalgardi, S.A. en 2001, como ya fue debidamente justificado ante los servicios de ese TVCP que se personaron en la sede para la recogida de la información, es menester precisar:

Primero.- La anomalía se produjo por confusión entre los conceptos: ampliación de capital y desembolsos de dicha ampliación -tres-, confundiéndose la información transmitida por la emisora de las acciones Zabalgardi, S.A., esto es, estimándose como una ampliación de acciones con desembolso total, lo que en realidad se trataba de una ampliación de acciones con un primer desembolso de tres, uno en el ejercicio 2001 y dos en el siguiente ejercicio 2002.

Segundo.- En todo caso el error fue debidamente subsanado por la Mancomunidad en el Presupuesto del ejercicio siguiente 2002.

I.2. OPINIÓN FINANCIERA

Sobre el préstamo subordinado

Se indica en el informe que la liquidación del Presupuesto 2001 no recogió el préstamo concedido a la mercantil Zabalgardi, S.A. por importe de 62,5 millones de pesetas (376.000 €) por lo que el Remanente de Tesorería debería disminuirse en este importe.

Efectivamente ello es cierto precisamente por coherencia puesto que si tal actuación financiera no se presupuestó en el ejercicio 2001 y no dio lugar a modificación presupuestaria alguna durante el resto del ejercicio ni por supuesto a reconocimiento de obligación en fase ADO alguna durante dicho ejercicio 2001, hubiera sido, entendemos, incoherente sin embargo recoger la operación financiera en la liquidación y llevarlo al Balance de Situación.

Sobre la ampliación de capital

Respecto a que el balance 2001 no incluyó en el pasivo el desembolso pendiente, efectivamente fue así igualmente por coherencia con lo expuesto en el apartado anterior I.1.3, dado que se entendió por una única ampliación de acciones lo que era el primer desembolso de una ampliación de acciones con dos desembolsos más.



Sobre las garantía otorgadas

Respecto a la omisión en la Memoria de la Cuenta Anual 2001 de existencia de garantías, tal omisión quedó subsanada en la Memoria de la Cuenta Anual 2002.

II. ASPECTOS DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES

II.1 GENERAL

Los Estatutos de la Mancomunidad datan de 1976, estimándose absolutamente oportuna la recomendación de ese TVCP para su actualización.

Los servicios técnicos de la Mancomunidad elaboraron en el año 1997 un borrador de Estatutos ajustado a la Norma Foral 3/1995, de Entidades Supramunicipales de Bizkaia, y restante legislación general y de régimen local, que debidamente revisada y, en su caso, actualizada volverá a tramitarse, si bien, como es bien sabido por ese TVCP serán finalmente los Plenos de los Ayuntamientos mancomunados, y por tanto los grupos político municipales que los conforman, los que debiéndola aprobar tendrán la última palabra.

II.2 CONTRATACIÓN

Consideraciones Previas

Sobre deficiencias observadas por el TVCP en los pliegos de cláusulas del contrato para la entrega a tercero de los residuos sólidos urbanos de los municipios mancomunados, ese TVCP debe tener en cuenta a nuestro juicio un factor que incidió decisivamente en el procedimiento de contratación: la elección del tipo de contratación, esto es, la figura del contrato administrativo especial, además de por las causas ya apuntadas anteriormente, por su flexibilidad de adaptación a los términos de la negociación que debía mantenerse con el adjudicatario, teniendo en cuenta la falta de concurrencia existente en el mercado, el cumplimiento estricto de la normativa medioambiental europea por el posible adjudicatario, sin olvidar la tremenda responsabilidad que tenía y tiene la Mancomunidad y en definitiva los Ayuntamientos mancomunados en la eliminación de los RSU para el caso de que no hubiera sido contratado un gestor de RSU para los próximos años, dada la expiración del convenio con el Ayuntamiento de Bilbao para el vertido en su vertedero de Artigas y el previsible agotamiento de este vertedero antes de que finalice la presente década, plazo que se reduce obviamente con los vertidos de la Mancomunidad en tal vertedero.

Sobre la falta de previsión de la revisión de precios en los Pliegos

Respecto a la falta de previsión de la revisión de precios en los Pliegos, exponer que precisamente los pliegos dejaron abierta tal previsión a los términos de la negociación y finalmente la forma de revisión de precios se dispuso en el contrato firmado por la Mancomunidad con el adjudicatario



Sobre la falta de incorporación a los Pliegos de las penalidades

La conocida ausencia de empresarios gestores en tratamiento y eliminación de RSU por el sistema de valorización energética en el territorio circundante al territorio de la Mancomunidad, y la forma de contratación seleccionada, negociado sin publicidad, determinó tal omisión que se entendió podía perjudicar los términos de la negociación.

Sobre la ausencia de constitución de garantía definitiva

El artículo 37 del TRLCAP establece que precisamente en los contratos administrativos especiales la constitución de garantía definitiva podrá ser dispensada, debiéndose hacer constar en el Pliego de Cláusulas administrativas y debiéndose hacer constar en el expediente de contratación las causas de tal dispensa. La falta de competitividad existente en el mercado y la forma de contratación seleccionada, negociado sin publicidad, determinó tal omisión que se entendió podía perjudicar los términos de la negociación⁸.

Sobre la publicación de la adjudicación

Dice el informe del TVCP que no consta la publicación de la adjudicación en el Boletín Oficial de Bizkaia, incumpléndose el artículo 93.3 del TRLCAP.

Al respecto exponer que tal precepto legal, 93.3, se refiere a la publicación de las adjudicaciones de los contratos de gestión de servicios públicos, por lo que no resulta aplicable a la contratación fiscalizada que se tramitó por el tipo de contrato administrativo especial.

En cualquier caso el propio artículo 93 en su apartado 4º prevé, con excepcionalidad, la omisión del anuncio del resultado de la adjudicación en el caso de los expedientes reservados, debiéndose tener en cuenta en este caso que la empresa adjudicataria Zabalgardi, S.A. viene construyendo la planta de valorización energética en Monte Arraiz (Bilbao) con fuertes medidas de seguridad, al tener que ver con una actividad de cierta contestación social y estar ubicada en el único territorio de Europa en donde actúa una organización terrorista. De ahí que todas las actividades realizadas por la empresa hayan sido presididas por la discreción, y en algunos casos por la confidencialidad, lo que a su vez ocasionó en algunos momentos la falta de información precisa para la tramitación de algunos expedientes de la Mancomunidad relacionados con Zabalgardi, S.A.⁹.

⁸ Aún aceptando que tal ausencia deriva de la errónea naturaleza jurídica atribuida al contrato, en los Pliegos no se contempló tal dispensa ni en el expediente se motivaron sus causas tal y como exige el art. 37 del TRLCAP citado.

⁹ Se cita el art. 93.3 del TRLCAP por ser el que corresponde con la verdadera naturaleza jurídica del contrato fiscalizado, pero es que aún admitiendo la errónea naturaleza jurídica atribuida al contrato, tal obligación derivaría igualmente del art. 93.2 del referido texto legal.

Lo que el art. 93.4 en relación con el art. 159.2 excepcionalmente admite es la falta de publicación de la adjudicación de los expedientes declarados secretos o reservados, caso ante el cual no nos encontramos, y no parece serio basarse en la



II.3 PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD

Sobre la incorrecta clasificación de gastos

Tal incorrección se subsanará en el Presupuesto del ejercicio 2004

Sobre las amortizaciones de los elementos de inmovilizado material

Se procederá al correcto registro de los valores de inmovilizado material

Sobre la provisión para insolvencias

En efecto en el ejercicio fiscalizado no se dotó provisión para insolvencias por la deuda total de 26.024 € (4.330.029 ptas.), de los cuales 19.787,81 € (3.292.414 ptas.) contraída por el Ayuntamiento de Muskiz en el entendimiento de que tratándose de una entidad pública pagaría con normalidad la deuda, pero al no haberse producido el pago no sólo en el ejercicio fiscalizado sino tampoco en el siguiente 2002 ni en lo que llevamos de ejercicio 2003, se ha procedido a dotar la provisión presupuestaria correspondiente, remitiendo un último requerimiento de pago a dicho Ayuntamiento antes del inicio de las actuaciones que para tal caso previene la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia y cualesquiera otras que permita el vigente ordenamiento jurídico, en orden a recobrar la deuda contraída.

II.4 PERSONAL

Sobre la relación de puestos de Trabajo (R.P.T.)

Se refiere el informe de fiscalización del TVCP a la Relación de Puestos de Trabajo de la Mancomunidad; al régimen de prestación de servicios del Gerente; y al desempeño de labores de un funcionario administrativo ajeno a la Mancomunidad.

Sobre tales deficiencias cabe exponer que posteriormente al ejercicio fiscalizado 2001, la Mancomunidad ha realizado determinadas actuaciones dentro del proceso de actualización del área de recursos humanos. Así la Junta Plenaria con ocasión de la aprobación del Presupuesto de la Entidad correspondiente al ejercicio 2002, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2002 instó a la Presidencia de la Mancomunidad a "la realización de los trabajos de estudio, y, en su caso, de propuesta de reclasificación de los puestos de trabajo (RPT) de la plantilla de la Mancomunidad que fueren precisos para su adecuación a la legislación de la función pública, presentando a la Junta Plenaria las correspondientes modificaciones de la Plantilla Presupuestaria y de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), de conformidad con las previsiones establecidas en la Ley 6/1989, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Función Pública Vasca, de 6 de julio, modificada por la Ley 16/1997, de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 7 de noviembre, y con los requerimientos de la Dirección de



Administración Local, anteriormente Relaciones Institucionales y Administración Local, del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, de fechas 20 de julio de 1998 y 12 de noviembre de 2001, entre otros".

En base a tal mandato los servicios técnicos de la Mancomunidad realizaron los trabajos preliminares de estudio de la plantilla y de los puestos de trabajo, en base al cual con fecha 7 de marzo de 2003 la Presidencia de la Mancomunidad resolvió adjudicar los trabajos de confección del manual de funciones y valoración de los puestos de trabajo de la Mancomunidad a la consultora especializada SCHULUMBERGERSEMA, S.A., quien entregó el trabajo con fecha 28 de marzo de 2003.

Asimismo por Resolución de la Presidencia dictada el 14 de febrero de 2003 fue creada ad hoc la Comisión de la Mancomunidad para el estudio de los perfiles lingüísticos de los puestos de la Mancomunidad que en reunión celebrada el día 24 de febrero de 2003 resolvió proponer provisionalmente los perfiles lingüísticos a los puestos de trabajo de la Mancomunidad, y con fecha 10 de marzo siguiente la Presidencia de la Mancomunidad, resolvió solicitar informe sobre los perfiles lingüísticos asignados provisionalmente a los puestos de trabajo de la Mancomunidad, a la Dirección de Planes de Euskera de la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco, quien con fecha 26 de marzo informó los perfiles lingüísticos.

Posteriormente la Junta Plenaria reunida el día 7 de abril de 2003 adoptó los acuerdos relativos a la aprobación del Presupuesto para el ejercicio 2003, con la creación y supresión de plazas; reclasificación de puestos de trabajo y aprobación del documento de descripción de funciones; del manual de funciones y valoración; asignación de perfiles lingüísticos conforme al informe-propuesta de la Dirección de Planes de Euskera de la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco; y creación de puestos de trabajo y aprobación de la relación de puestos de trabajo (RPT). Acuerdos todos ellos publicados en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 102, correspondiente al día 30 de mayo de 2003.

Conforme a los acuerdos de la Junta Plenaria adoptados en sesión de 7 de abril de 2003, el puesto de trabajo de Gerente de régimen laboral se transformó en puesto de Director Técnico de la Mancomunidad, sometido al régimen del derecho administrativo en calidad de funcionario grupo "A" de la Escala de funcionarios de Administración Especial, Subescala Técnica superior para plaza de Ingeniero Industrial, especialidad organización industrial, para las funciones que igualmente en dicha sesión de la Junta fueron aprobadas y contenidas en el documento del manual de funciones y valoración.

Con respecto al administrativo se indica en el informe del TVCP que está afectado por el artículo 16 de la Ley 53/1984. A este respecto hay que señalar que el citado funcionario no tiene dedicación exclusiva con el Ayuntamiento de Barakaldo, como así se demostró a los funcionarios de ese TVCP que realizaron la labor de campo para la elaboración del informe. Tampoco se le retribuye por el complemento de productividad. En todo caso dada la especificidad de la contabilidad presupuestaria, no se nos negará que requieren de una



especialización que únicamente la reúne un funcionario técnico, adscrito al servicio de Intervención o Tesorería de un Ayuntamiento¹⁰.

ALEGACIONES SOBRE LOS ANEXOS

A.7 DEUDORES PRESUPUESTARIOS

Como ya se anticipó en el capítulo II "aspectos de gestión y recomendaciones" apartado 3 "presupuesto y contabilidad", en efecto en el ejercicio fiscalizado no se dotó provisión para insolvencias por la deuda de 3.292.414 pesetas (19.787,81 €) contraída por el Ayuntamiento de Muskiz en el entendimiento de que tratándose de una entidad pública pagaría con normalidad la deuda, pero al no haberse producido el pago no sólo en el ejercicio fiscalizado sino tampoco en el siguiente 2002 ni en lo que llevamos de ejercicio 2003, se ha procedido a dotar la provisión presupuestaria correspondiente, remitiendo un último requerimiento de pago a dicho Ayuntamiento antes del inicio de las actuaciones que para tal caso previenen la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia y cualesquiera otras que permita el vigente ordenamiento jurídico¹¹.

A.10 RETRIBUCIONES POR EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DEL SECRETARIO-CONTADOR

Si bien la interpretación que consta en el anexo A.10 no es coincidente a nuestro juicio con la transmitida por el propio Informe del TVCP en el apartado de Conclusiones; I Opinión; I.1 Opinión sobre el cumplimiento de la legalidad; I.1.1 Secretaría e Intervención (A10), estimamos que este apartado A10 realiza una interpretación de la legislación vigente en relación con el asunto de que ocupa más ajustada a derecho, con la que coincidimos en mayor medida, si bien cabe hacer sin embargo las siguientes consideraciones, respecto a la

¹⁰ No es cierto que en el Informe de este Tribunal se afirme que el administrativo que desempeña labores contables, funcionario a la vez del Ayuntamiento de Barakaldo tenga dedicación exclusiva en su Ayuntamiento de origen, ni que se le retribuyan sus funciones con un complemento de productividad; sino que se halla afectado por la incompatibilidad comúnmente denominada "económica" regulada en el art. 16 de la Ley 56/84, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que prohíbe la autorización o el reconocimiento de compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de **complementos específicos** o concepto equiparable excepto cuando el complemento específico percibido no supere el 30% de las retribuciones básicas excluida la antigüedad.

En el caso que nos ocupa el Administrativo percibe del Ayuntamiento donde presta sus servicios un complemento específico muy superior al 30% de su retribución básica, excluida la antigüedad; por lo cual estaría afectado por incompatibilidad para ejercer cualquier tipo de puesto de trabajo, cargo o actividad pública o privada.

¹¹ El fondo de la alegación sostiene que la dotación de la provisión para insolvencias solo ha de realizarse cuando los acreedores sean personas físicas o entidades privadas, no siendo necesaria cuando se trate de entidades públicas. Tal afirmación carece de apoyatura legal.



imposibilidad de retribuir a un funcionario habilitado con puesto acumulado, con el complemento de plena dedicación en el puesto.

Como ya se dijo en otro momento de las presentes alegaciones, tal tipo de complemento de plena dedicación no es contemplada en la legislación vigente relativa a los funcionarios locales, al menos con tal terminología, ni tampoco para los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Aun más no existe tal tipo de complemento en la legislación general de la función pública ni en la función pública local, pues ni el Reglamento de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local, aprobado por el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, la determina, en sus artículos 1 a 5; ni igualmente los artículos 77 a 79 de la Ley del Parlamento Vasco, 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca y sus concordantes de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Administración Pública.

Dice el informe del TVCP que el desempeño de las funciones fuera de la jornada laboral del puesto principal es incompatible con el cobro del complemento de plena dedicación. Esta afirmación al margen de lo ya expuesto sobre el complemento de plena dedicación, no se sostiene con la regulación que realiza la legislación vigente del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, emanada de la Administración Central. Al respecto es menester partir de la base de que todos los Secretarios, Interventores, Tesoreros y Secretarios-Interventores son puestos directivos en sus respectivas Entidades Locales, pues además de la declaración legal de su obligada necesidad en todas las Corporaciones Locales, a todos les es exigido poseer titulación a nivel de licenciatura para el desempeño del puesto, quedando integrados en el grupo "A", y sus funciones, tanto las determinadas por la Ley -núcleo duro- como las complementarias a las anteriores, son de la máxima importancia en todas las Entidades Locales, por lo que todos los puestos conllevan todas las consecuencias retributivas y económicas incluida la percepción de todos los complementos y sus correspondientes factores de valoración. Sin embargo las normas reguladoras del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional prevén la "acumulación" no ya de funciones sino también de otros puestos de trabajo integrados en otras Entidades Locales, bien mientras se encuentran vacantes a la espera de su provisión, bien cuando la Entidad se encuentra eximida de las obligaciones de mantenerlo, normas que no pueden ser consideradas sino excepción que permite el propio sistema, que no sólo no regula lo que el TVCP afirma sino que por el contrario prevé incluso que como es natural el funcionario pueda ser gratificado por el desempeño del segundo puesto, hasta el límite del 30% de la retribución del puesto principal, excepción también por cierto a la legislación de incompatibilidades como reconoce en este anexo (artículo 31.3 del Real Decreto 1732/1994 o anterior 30.3 del Real Decreto 731/1993), si bien dicha legislación también contempla dicha excepción en su artículo 7.1 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984. En realidad lo que sí entiende la doctrina que sería incompatible es el cobro del complemento de productividad en el puesto principal.

Al respecto dice la prestigiosa revista "El Consultor de los Ayuntamientos" en las consultas cuyos datos citábamos en otro lugar de las presentes alegaciones:



"El artículo 4.2 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio (EC 2259/94), como su precedente del Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo (EC 158/93), establece la posibilidad de que las Mancomunidades de Municipios puedan ser eximidas de la obligación de mantener puesto de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, determinando que las funciones atribuidas a los mismos se ejercerán a través de funcionario con habilitación nacional de alguno de los Municipios que las integran o bien los servicios de asistencia de la Diputación (artículo 5), o por acumulación a funcionario que tenga tal habilitación (artículo 31.2). El encomendar las funciones reservadas a funcionarios con habilitación nacional en las Mancomunidades Municipales a los titulares de uno de los Ayuntamientos mancomunados ha sido la fórmula legal y habitual en la legislación de régimen local, sin que en las correspondientes normas se hayan precisado las retribuciones a que tenga derecho, salvo la previsión que se establecía en el artículo 3 del derogado Decreto 687/195, de 21 de marzo (8EC 469/1975), según el cual tales funciones podrían ser acumuladas a las del Municipio de la capitalidad, correspondiendo al Ministerio (entonces competente para aprobar la constitución de las Mancomunidades) "regular las retribuciones que corresponda en tal caso". En la regulación actual del artículo 4 del Real Decreto 1732/1994, en la posible opción de encomienda a uno de los titulares de los Municipios mancomunados, tampoco se articula el procedimiento a seguir ni se hace referencia a las retribuciones, por lo que habida cuenta del precedente, entendemos que en el acuerdo de solicitud de exención del sostenimiento de estos puestos de trabajo y encomienda de sus funciones a funcionarios de los Municipios, deberá explicarse quiénes son los que deben asumir esta obligación y cuáles serán sus retribuciones, para cuya fijación puede ser indicativa la consideración como acumulación, lo que supondría ser una de las obligaciones complementarias y anejas a la principal, con lo que también quedaría a salvo el problema de incompatibilidades, pues no estaríamos ante el desempeño de dos puestos de trabajo en el sector público, sino ante un sólo puesto de trabajo que extiende sus funciones a la Mancomunidad de qué forma parte el Municipio. En definitiva, sí estamos ante una acumulación, de acuerdo con el artículo 31.3 del citado Real Decreto 1732/1994; el desempeño de las funciones acumuladas dará derecho a la percepción de una gratificación de hasta el 30 por 100 de las remuneraciones correspondientes al puesto principal. Por tanto al Secretario-Interventor no le corresponderá una retribución bruta anual, sino que el límite máximo de la percepción por desempeño de la plaza acumulada será el 30 por 100 de las retribuciones del puesto principal y ha de entenderse como una limitación que no puede rebasarse, teniendo en cuenta que en el cómputo de esta gratificación han de incluirse las retribuciones básicas (suelo, trienios y pagas extraordinarias) y las complementarias que sean objetivas por corresponder al puesto de trabajo (complemento de destino y específico), pero no deben entrar en juego los conceptos retributivos que no son de carácter objetivo y que atienden a las circunstancias personales del funcionario, como son el complemento de productividad y las gratificaciones".

"El artículo 31.3 del Real Decreto 1732/94, de 29 de junio (EC 2259/1994), de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, fija el límite máximo de la percepción por desempeño de plaza acumulada en el 30 por 100 de las retribuciones del puesto principal, por lo que ha de entenderse



derogado lo previsto sobre el particular en el Real Decreto 861/1996, de 25 de abril (EC 528/1986), por lo que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración local, en virtud de la norma posterior (amén de que el 30 por 100 de las retribuciones -básicas y complementarias- del puesto principal es mayor que el 40 por 100 del sueldo del acumulado), porcentaje máximo que ha de entenderse como lo que es, una limitación impuesta por el Estado en uso de la competencia que le atribuye el artículo 93.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (EC 2699/2001), Reguladora de las Bases de Régimen Local (LEBRL) para establecer los límites de las retribuciones complementarias, limitación que no puede rebasarse. Además hay que tener en cuenta que en la base para su cálculo (retribuciones del puesto principal) no deben entrar en juego los conceptos retributivos que no son de carácter objetivo (inherentes al puesto de trabajo), como son el complemento de productividad y gratificaciones, que son de carácter subjetivo y no del puesto de trabajo. Por lo demás, es cierto que en ocasiones esta gratificación por acumulación puede no ser suficiente en contrapartida con las obligaciones y responsabilidades que se asumen, máxime teniendo en cuenta que el desempeño de la plaza acumulada no debe afectar a la jornada normal en el puesto principal, pero también lo es que no estamos ante una imposición obligatoria, sino que depende de la libre aceptación del funcionario, y en cierta forma tal limitación retributiva es conforme con la establecida en el artículo 7 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre (EC 45/1985), de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, para los supuesto de desempeño de dos puestos de trabajo en el sector público.

En cualquier caso quedó demostrado ante los servicios de TVCP que realizaron las labores de recogida de datos, que la acumulación de que trata la fiscalización viene siendo retribuida muy por debajo del límite del 30% que permite la legislación vigente, no sólo en el ejercicio de la fiscalización -2001- sino también en los anteriores.

En todo caso las deficiencias jurídicas que la actual regulación estatutaria tenga sobre la designación del Secretario-Contador de la Mancomunidad serán estudiadas y, en su caso, corregidas en la próxima revisión de los Estatutos de la Mancomunidad, que deberá tramitarse conforme al la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, de las Entidades Supramunicipales de Bizkaia".