



Plaza de la Constitución s/n  
33009 Oviedo - Asturias  
Teléfono 984 08 38 00  
ayuntamiento@oviedo.es

**Expediente:** 2400-0099-2020/19  
**Asunto:** Informe definitivo de control financiero del contrato de la gestión del servicio público de cementerios de Oviedo mediante concesión (Expediente CC95/4). Plan anual de control financiero para 2021.  
**Departamento:** Intervención General Municipal.  
**Destino:** Concejal de Gobierno de Interior, Relaciones Institucionales y Atención Ciudadana; Adjunta al Jefe de Servicio de Edificios y Patrimonio Municipal; Funerarias Reunidas, S.A. (FURESA)

## **INFORME DEFINITIVO DE CONTROL FINANCIERO DEL CONTRATO DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE CEMENTERIOS DE OVIEDO MEDIANTE CONCESIÓN (EXPEDIENTE CC95/4). PLAN ANUAL DE CONTROL FINANCIERO PARA 2021**

### **I. DICTAMEN EJECUTIVO**

#### **I.1. INTRODUCCIÓN**

##### **I.1.1. Competencia**

La función de control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de ellas dependientes, en su faceta de control financiero, se encuentra regulada básicamente en las siguientes normas:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) (artículos 92 bis.1 b) y 136), con las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El artículo 136 de la LRBRL dispone: *“1. La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponderá a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal”.*

El Real Decreto Legislativo 2/2004, 5 de Marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en los artículos 213, 220, 221 y 222.

El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCI), y de forma más específica,

en relación al control financiero, en su Título III.

### **I.1.2. Plan de control financiero**

El Plan anual de control financiero del Ayuntamiento de Oviedo para 2021, aprobado por el Interventor General el 15 de diciembre de 2020, incluyó en el apartado III.2.3. Otros controles, la ejecución del control de la gestión indirecta de servicios y de contratos de servicios de especial relevancia por su cuantía y/u objeto.

Conforme a las previsiones del Plan se determinó que el control se efectuase sobre el contrato de la gestión del servicio público de los cementerios municipales (Expediente CC95/4) tomando como referencia temporal el ejercicio 2020 y su liquidación, sin perjuicio de las comprobaciones necesarias sobre ejercicios anteriores o sobre el corriente.

### **I.1.3. Normas con arreglo a las cuales se ha realizado el trabajo**

El artículo 220.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) dispone: *“El control financiero se realizará por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público.”*

Y el artículo 29.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCI): *“En el ejercicio del control financiero serán de aplicación las normas de control financiero y auditoría pública vigentes en cada momento para el sector público estatal.”*

Se aplicarán, especialmente, las Normas de Auditoría del Sector Público (NASP) aprobadas por Resolución de la IGAE de 14 de febrero de 1997 y publicadas por Resolución de 1 de septiembre de 1998 y la Instrucción de 11 de junio de 2002, de la IGAE sobre Organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero, y la Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente.

## **I.2. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **I.2.1. Actividad de los servicios controlados**

El ente objeto de control ha sido el Ayuntamiento de Oviedo como titular del servicio público de cementerios municipales, así como la mercantil Funerarias Reunidas, S.A. (FURESA) como adjudicataria del contrato de la gestión del servicio público de cementerios de Oviedo.

### **I.2.2. Marco normativo**

La normativa reguladora de la actividad objeto de control está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS)
- Decreto de 9 de enero de 1953 por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales
- Decreto 923//1955, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado.
- Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.
- Decreto 72/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en el ámbito del Principado de Asturias
- Pliego de cláusulas administrativas y Pliego de condiciones técnicas, acuerdo de adjudicación de 14 de julio de 1995 y contrato administrativo formalizado el 17 de octubre de 1995.
- Reglamento regulador de la gestión de los derechos funerarios y de los servicios de cementerios municipales de Oviedo.
- Ordenanza 501 del Ayuntamiento de Oviedo por la que se establece la Prestación patrimonial de carácter público no tributario por el servicio de Cementerio municipal.

### **I.2.3. Competencias de las entidades locales. El servicio público local. Formas de gestión**

Las competencias de las Entidades locales, que pueden ser competencias propias de las entidades territoriales, establecidas por la Ley, o competencias atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma, se regulan fundamentalmente en la LRBRL.

Tal y como señala el artículo 7 de la LRBRL, las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás Entidades locales territoriales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

El artículo 25 de la LRBRL recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que los mismos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

El municipio, en todo caso, ejercerá competencias propias entre otras, en materia de cementerios y actividades funerarias.

Conforme a lo previsto en el artículo 26 a) de la LRBRL, el cementerio es un servicio obligatorio para todos los municipios. Este servicio responde a una necesidad social, cuya planificación afecta directamente al desenvolvimiento de la vida local.

El artículo 113 del RS contempla la gestión indirecta de los servicios competencia de las Corporaciones locales, entre otras formas, a través de una concesión administrativa. Esta concesión podrá comprender la construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a que estuvieren afectas (artículo 114.2 a) del RS).

En la ordenación jurídica de la concesión se tendrá como principio básico, tal y como

señala el artículo 126.1 del RS, que el servicio concedido seguirá ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la Corporación local a cuya competencia estuviere atribuido. Partiendo de ese principio, los artículos 127 y 128 de esa norma reglamentaria refieren las potestades y deberes de la entidad local y las obligaciones y derechos del concesionario.

### **I.3. OBJETIVO, ALCANCE DEL TRABAJO Y PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN**

#### **I.3.1. Ámbito objetivo**

Los objetivos de este control han sido:

- Comprobar el cumplimiento por el contratista de las obligaciones derivadas del contrato y de las instrucciones recibidas.
- Examinar las actuaciones de los servicios municipales responsables del seguimiento de la ejecución de los servicios contratados.
- Examinar el buen funcionamiento del servicio y la continuidad en su prestación.
- Realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

#### **I.3.2. Ámbito temporal**

El control se ha realizado sobre el ejercicio 2020 y su liquidación, sin perjuicio de que, cuando se ha considerado necesario, han sido objeto de análisis actuaciones acaecidas con anterioridad o posterioridad a dicho ejercicio, a fin de delimitar los antecedentes que dieron lugar a situaciones vigentes en 2020.

#### **I.3.3. Ámbito subjetivo**

Constituyen el ámbito subjetivo de este control el Servicio de Edificios y Patrimonio, como unidad administrativa que supervisa el contrato de la gestión del servicio público de cementerio y la mercantil FURESA, como concesionaria del contrato de la gestión del servicio público de cementerio de Oviedo.

### **I.4. OPINIÓN**

En los diferentes expedientes administrativos relacionados con el servicio de cementerios municipales no aparece incidencia alguna durante el año 2020 que pueda cuestionar su ejecución en condiciones de continuidad y conforme a las previsiones contenidas en el pliego de condiciones técnicas y el Reglamento regulador del servicio.

No obstante lo anterior, se aprecia un déficit en la labor de seguimiento y comprobación que el servicio gestor debe realizar respecto de la ejecución del contrato de concesión. De hecho, en el año 2020, no consta realizada ninguna actividad de tal naturaleza. No consta que el órgano de contratación haya nombrado responsable del contrato tras la jubilación a principios de 2020 del técnico que realizaba labores de comprobación.

Algunos aspectos de la forma en que está liquidándose la prestación patrimonial de carácter público no tributaria por el servicio prestado no se corresponden con la regulación de la Ordenanza.

Se aprecian varias incidencias más que se detallan en las conclusiones y en el trabajo realizado.

Finalmente, en materia presupuestaria, la tramitación se ajusta a lo previsto en la normativa de aplicación.

## **I.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **I.5.1. CONCLUSIONES**

**Primera.-** De la aplicación de la Ordenanza 501, reguladora de la Prestación patrimonial de carácter público no tributario por el Servicio de Cementerio Municipal hay que destacar los siguientes aspectos:

a) Las tarifas de los epígrafes del artículo 5 de la Ordenanza 1, 5, 6, 7, 8 y 9 de la TARIFA PRIMERA, relativos a la concesión de sepulturas, y los epígrafes 12,15,16,17,18 y 19 de la TARIFA SEGUNDA, referentes al arrendamiento de sepulturas se están aplicando en función del número de cuerpos que se inhuman en cada sepultura, cuando la Ordenanza se refiere a la capacidad de la sepultura, con independencia de los cuerpos que efectivamente la vayan a ocupar. La misma conclusión se extrae de los artículos 38 y 57.1 del Reglamento regulador del servicio. Los efectos son los indicados en el subepígrafe II.1.2.1 a).

b) El concesionario está aplicando algunas tarifas establecidas en la Ordenanza 501 a servicios que no vienen contemplados en ella. Es el caso de inhumaciones y exhumaciones de cenizas. A falta de tipificación en la Ordenanza, el concesionario viene aplicando las cuotas correspondientes al epígrafe 21- “Inhumaciones de párvulos o fetos” y el 26- “Inhumaciones de párvulos o fetos en panteones” a la inhumación de cenizas, y las correspondientes al epígrafe 24- “Exhumación de restos” a la exhumación de cenizas (subepígrafe II.1.2.1 b).

c) La concesionaria viene liquidando y cobrando por adelantado la TARIFA QUINTA de la Ordenanza 501, sobre cuotas de “Mantenimiento, conservación, limpieza y vigilancia de las instalaciones”, en aquellos casos en que el fallecido carece de familiares que puedan hacerse cargo de las cuotas de mantenimiento de la unidad de enterramiento en los cinco años siguientes. Tanto el cobro por adelantado de las cuotas como la forma en la que se realiza su cálculo (en base al índice de precios al consumo –IPC- de años anteriores) carecen de sustento normativo, ya que el artículo 6 de la Ordenanza 501 fija el devengo de las cuotas por mantenimiento, conservación, limpieza y vigilancia de las instalaciones (epígrafes 35, 36 y 37) “*el 1 de enero de cada año...*” (subepígrafe II.1.2.1 d).

**Segunda.-** Mediante acuerdo de 18 de marzo de 2021, la Junta de Gobierno Local aprobó la liquidación de 2020 y acordó compensar parte del canon debido por el concesionario con la recaudación en vía ejecutiva de tasas por el servicio de cementerio, que asciende a 371,80 euros. Se ha comprobado que se realizó la compensación (subepígrafe II.1.2.3).

**Tercera.-** En la liquidación de 2020 consta que la concesionaria realizó dieciséis servicios benéficos, en lugar de los veinte que debe prestar como mínimo. Se valoran en 890 euros cada uno, una vez actualizada al IPC anual esa valoración inicial de 75.000 pts., sin coste alguno para el Ayuntamiento. Pese a que faltan cuatro servicios para llegar a los veinte comprometidos, no se realizó la compensación económica que corresponde por tal diferencia: 3.560 euros (subepígrafe II.1.2.4).

**Cuarta.-** No está nombrado ningún responsable o responsables del cumplimiento del contrato, ni figura en los pliegos ninguna unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato. El técnico adscrito al Servicio de Edificios y Patrimonio que se encargaba exclusivamente del seguimiento de las obras y trabajos necesarios para la conservación y limpieza de las instalaciones se jubiló a principios de 2020 y nadie le ha sustituido en la realización de sus labores, ni consta que se haya elevado propuesta al

órgano de contratación para el nombramiento de otro técnico. El Servicio al que está adscrito el contrato históricamente tampoco realiza ninguna comprobación ni seguimiento de la totalidad del contrato. No existe constancia de ningún tipo de actuación administrativa realizada en el ejercicio 2020 relacionada con esa prestación de servicio, o del estado en que se mantienen las instalaciones y construcciones adscritas al mismo.

**Quinta.-** Ante la disparidad que existe entre la estructura orgánica y la Relación de Puestos de Trabajo y ausencia de un puesto en la Concejalía de Interior, Relaciones Institucionales y Atención Ciudadana a quien se le asigne la función de inspección y control del contrato de concesión del Cementerio municipal, es imposible pronunciarse sobre a qué Servicio ha de estar adscrito el responsable del contrato. Solamente puede concluirse que las funciones relativas al adecuado mantenimiento y limpieza de las instalaciones de los cementerios, así como de la construcción, renovación o conservación de las distintas unidades de enterramiento corresponden al Servicio de Edificios y Patrimonio, pero queda por determinar quién debe tener encomendadas las funciones de inspección y control del contrato de concesión en relación con las demás tareas (epígrafe II.1.3.1).

**Sexta.-** Respecto de las liquidaciones anuales practicadas por la concesionaria ningún órgano realiza una comprobación material del número de conceptos de cada epígrafe de la Ordenanza 501, ni la regularidad de las liquidaciones en cuanto a su correcta aplicación o a sus importes, con carácter previo a la propuesta de aprobación de la liquidación anual del canon remitida por el concesionario. Esta última función no parece que deba atribuirse a la Dirección de Contabilidad sino al responsable del contrato (epígrafe II.1.3.3).

**Séptima.-** El artículo 10.2 del pliego de condiciones técnicas prevé que, al menos cuando se produce su modificación, el concesionario debe dar cuenta al Ayuntamiento de las tarifas que tiene establecidas por la prestación de los servicios auxiliares. No consta en expediente de notificación alguna al respecto, ni del ejercicio 2020 ni de los anteriores.

## **I.5.2. RECOMENDACIONES**

**Primera.-** Debe corregirse la falta de coherencia detectada (recogida en la conclusión primera a) de este Informe), entre el contenido de la Ordenanza 501 que regula la Prestación patrimonial de carácter público no tributario por el Servicio de Cementerio Municipal y del Reglamento regulador del servicio, respecto de la forma en que el concesionario está realizando la liquidación de las cuotas correspondientes a los epígrafes 1, 5, 6, 7, 8, 9,12,15,16,17,18 y 19 de la citada Ordenanza. Mediante escrito de 19 de junio de 2021 el concesionario ha solicitado la modificación de esa Ordenanza 501 con la finalidad de corregir tal falta de coherencia.

**Segunda.-** La Ordenanza 501 municipal reguladora de la Prestación patrimonial de carácter público no tributario por el Servicio de Cementerio Municipal, debe modificarse para tipificar las cuotas por nuevos servicios de naturaleza básica, como las inhumaciones y exhumaciones de cenizas.

**Tercera.-** El órgano de contratación debería interpretar la aplicación que viene haciendo el concesionario de la TARIFA QUINTA de la Ordenanza 501, sobre cuotas de “Mantenimiento, conservación, limpieza y vigilancia de las instalaciones”, en aquellos casos en que el fallecido carece de familiares que puedan hacerse cargo de las cuotas de mantenimiento de la unidad de enterramiento en los cinco años siguientes.

**Cuarta.-** El órgano de contratación debe nombrar, a la mayor brevedad, un responsable del contrato encargado de “supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada”. El acuerdo deberá detallar las facultades que le corresponden. De las

actuaciones deberá dejar constancia escrita en el expediente.

**Quinta.-** El responsable del contrato deberá proponer al órgano de contratación que adopte acuerdo para reclamar a la concesionaria el ingreso de 3.560 euros por los cuatro servicios benéficos que no hubo de realizar en 2020.

**Sexta.-** El órgano de contratación o el Concejal a quien está adscrito el contrato deberían dictar instrucciones para que cada liquidación anual sea recibida en el Servicio al que se adscriba el responsable del mismo y, previas las comprobaciones oportunas, incluidas las de carácter económico, eleve a la Junta de Gobierno Local la propuesta de aprobación de la misma y una vez aprobada se notifique el acuerdo a la Dirección de Contabilidad para su contabilización.

## **II. RESULTADOS DEL TRABAJO**

### **II.1. PRUEBAS REALIZADAS**

#### **II.1.1. Con carácter general**

Se ha realizado la comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas para la concesionaria tanto en el pliego de condiciones técnicas como en el pliego de condiciones económico-administrativas.

Se ha revisado y verificado, mediante muestreo, la coincidencia de los apuntes sobre obras realizadas en los cementerios municipales incluidos en la liquidación del canon anual presentada por el concesionario con la licencias de obras concedidas por los servicios municipales para su realización en esos cementerios.

Se ha requerido al concesionario para que facilitase las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2020 debidamente auditadas o registradas. Este requerimiento ha sido atendido en tiempo y forma, habiéndose podido comprobar la corrección formal de las mismas.

Respecto a la obligación recogida en el artículo 8.1.10 del pliego de condiciones técnicas sobre indemnización de daños causados a terceros, tanto el concesionario como el servicio gestor manifiestan que no tienen constancia de reclamación alguna de este tipo durante el año 2020.

#### **II.1.2. Comprobación del cumplimiento por el contratista de las obligaciones derivadas del contrato y de las instrucciones recibidas.**

1. Se ha comprobado la aplicación que está realizando el concesionario de la Ordenanza 501 reguladora de la Prestación patrimonial de carácter público no tributario por el servicio de Cementerio municipal en los siguientes aspectos:

a) No se ajusta al tenor literal de la norma la interpretación y aplicación de las cuotas de la TARIFA PRIMERA del artículo 5 de la Ordenanza, en los epígrafes relativos la concesión de sepulturas (1, 5, 6, 7, 8 y 9), y de la TARIFA SEGUNDA, en los epígrafes referentes al arrendamiento de sepulturas (12, 15, 16, 17, 18 y 19). Dichas tarifas se están aplicando en función del número de cuerpos que se inhuman en cada sepultura, cuando la Ordenanza se refiere a la capacidad de la sepultura, con independencia de los cuerpos que efectivamente la vayan a ocupar. Además, el artículo 10.3 del pliego de condiciones técnicas dispone: *“El derecho de cobro de la tarifa por el concesionario se devengará en el momento de la solicitud del servicio realizándose un único cobro por la asignación de la correspondiente unidad de enterramiento en el régimen que corresponda”*. Y el Reglamento regulador del servicio establece en su artículo 38 que *“El número de inhumaciones sucesivas en cada una de las sepulturas sólo estará limitado por su*

capacidad respectiva” y el artículo 57.1 dispone que “Los enterramientos que sucesivamente se realicen en una misma unidad de enterramiento no alteraran el derecho funerario”. Sin embargo, el concesionario está aplicando las tarifas en función del número de cuerpos a inhumar, con independencia de la capacidad de la sepultura, y cuando el titular del derecho pretende realizar otra inhumación durante el periodo de concesión o arrendamiento se modifica el derecho funerario, realizándose además una serie de ajustes económicos que ni ellos, ni la forma de calcularlos, tienen cobertura normativa expresa, y lo que era una concesión o arrendamiento de una sepultura de un cuerpo pasa a ser una concesión o arrendamiento de una sepultura de dos cuerpos. La aplicación señalada da lugar a un diferimiento de los ingresos a favor de la concesionaria, ya que la aplicación literal de la Ordenanza implicaría liquidar de una sola vez las cuotas en función de la capacidad de la sepultura al adquirir la misma, y no a medida que se produce un nuevo enterramiento.

b) El concesionario está aplicando algunas tarifas establecidas en la Ordenanza 501 a servicios que no vienen contemplados en ella. Es el caso de inhumaciones y exhumaciones de cenizas. A falta de tipificación en la Ordenanza, el concesionario viene aplicando las cuotas correspondientes al epígrafe 21- “Inhumaciones de párvulos o fetos” y el 26- “Inhumaciones de párvulos o fetos en panteones” a la inhumación de cenizas, y las correspondientes al epígrafe 24- “Exhumación de restos” a la exhumación de cenizas. A este respecto, ordena el artículo 10.2 del pliego de condiciones técnicas que, de cara al establecimiento de cualquier tarifa por nuevos servicios básicos, no auxiliares, será necesaria la previa aprobación por el Ayuntamiento. A través de la Ordenanza fiscal.

c) Como consecuencia de lo expuesto en la letra b) anterior, a la hora de realizar un análisis estadístico de los servicios realizados que figuran en las tarifas tercera y cuarta de la Ordenanza 501, la cuantía de servicios cobrados por esos epígrafes es sorprendentemente alta para lo que debería de ser de contabilizar estrictamente el tipo de servicio contemplado en su enunciado.

Tipo	Nº usos	Peso de cada uso
Inhumaciones de cadáveres	383	17,13%
Inhumaciones de párvulos o fetos	474	21,20%
Inhumaciones de cadáveres previamente exhumados	1	0,04%
Inhumación de cadáveres en panteones	3	0,13%
Inhumación de párvulos o fetos en panteones	4	0,18%
Exhumación de cadáveres	2	0,09%
Exhumación de restos	176	7,87%
Reducción y traslado de cadáveres (interior cementerio)	0	0,00%
Reducción y traslado de restos (interior cementerio)	292	13,06%
Traslado de restos (interior cementerio)	0	0,00%
Servicio de incineración restos cadavéricos	0	0,00%
Movimiento de lápidas (retirada y colocación)	899	40,21%
Depósito de cadáveres (por día)	2	0,09%
Depósito de cadáveres en cámara frigorífica (por día)	0	0,00%
Sala de autopsias (por intervención)	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>2.236</b>	<b>100%</b>

d) La TARIFA QUINTA de la Ordenanza 501, sobre cuotas de mantenimiento, conservación, limpieza y vigilancia de las instalaciones, se está liquidando y cobrando por la concesionaria por adelantado en aquellos casos en que el fallecido carece de familiares que puedan hacerse cargo de las cuotas de mantenimiento de la unidad de enterramiento



en los cinco años siguientes. Para realizar esta liquidación y cobro por adelantado se realiza un cálculo del importe que podrían tener esas cuotas en base al índice de precios al consumo (IPC) de años anteriores. Tanto el cobro por adelantado de las cuotas como la forma en la que se realiza su cálculo no vienen recogidos en la Ordenanza. La liquidación por adelantado contradice lo establecido en el artículo 6 de la Ordenanza 501, que fija el devengo de las cuotas por mantenimiento, conservación, limpieza y vigilancia de las instalaciones para los epígrafes 35, 36 y 37, "... el 1 de enero de cada año y en el primer ejercicio, el día en que se asignen las unidades de enterramiento, abarcando en todo caso el período sujeto a la prestación el año natural, por lo que las cuotas no serán prorrateables."

Este cobro adelantado de las cuotas de mantenimiento se produce mayoritariamente en el caso de los arrendamientos de unidades de enterramiento, pero, en el caso de la factura 91-20-01894, se ha cobrado también anticipadamente la cuota de mantenimiento del nicho durante los cincuenta años que dura la concesión.

e) La circunstancia expuesta en la letra d) anterior hace que el contenido de la liquidación anual del canon no coincida con los datos de la lista cobratoria aprobada por el Ayuntamiento. La desviación, al alza, se produce en la liquidación por la inclusión de cuotas pendientes de cobro de ejercicios pasados y las cuotas que liquidan y cobran de ejercicios futuros cuando el fallecido carece de familiares que puedan hacerse cargo de las cuotas de mantenimiento, tal como ya se expuso. Por esta razón, debemos tomar como referencia los datos incluidos en la lista cobratoria aprobada, que son los siguientes:

Tipo	Nº unidades	Tarifa	Ingresos	IVA	Total
Panteones (por m2)	1.139,75	6,95	7.921,26	1.664,04	9.585,30
Sepulturas	7.748	18,14	140.548,72	29.519,88	170.068,60
Nichos	3.150	15,43	48.604,50	10.206,00	58.810,50
<b>Totales</b>			<b>197.074,48</b>	<b>41.389,92</b>	<b>238.464,40</b>

f) Las facturas 94-20-00602 y 94-20-00848, ambas por cuotas de mantenimiento de sepulturas, no se corresponden con la cuota fija que resulta de la aplicación de la Ordenanza 501 para el año 2020 y de las Ordenanzas en vigor en los años 2017, 2018 y 2019.

2. Se han analizado las asignaciones de unidades de enterramiento realizadas en ese año 2020, tanto en régimen de concesión por 50 años, como de arrendamiento por 5 años. Puestas en relación con la liquidación anual presentada por el concesionario, se detecta la existencia de un número de cuotas liquidadas cuya cuantía no coincide con las tipificadas por la Ordenanza 501 para el concreto concepto de que se trate. Esto se debe a varias causas: a) por el cobro o devolución de cuotas correspondientes a años anteriores; b) cuando el coste de la tarifa es asumido parcialmente por el seguro funerario y lo que este no cubre por el adquirente del derecho; y c) a consecuencia de la ocupación con un nuevo cuerpo de una concesión o arrendamiento ya vigente, por los ajustes económicos ya mencionados. Por todo esto, en el siguiente cuadro resumen sólo se contabilizan las asignaciones que se entienden indubitadas en su concepto y cuantía, y correspondientes exclusivamente al ejercicio 2020.

Tipo	Nº usos	Peso de cada tipo
<b>A) en régimen de concesión a 50 años</b>	<b>98</b>	<b>14,37%</b>
Sepultura de un cuerpo	13	13,27%
Sepultura de párvulos o fetos	1	1,02%
Nicho	16	16,33%
Urna cineraria	40	40,82%
Sepultura de dos cuerpos	4	4,08%
Sepultura de tres cuerpos	0	0,00%
Sepultura de cuatro cuerpos	0	0,00%
Sepultura de cinco cuerpos	0	0,00%
Sepultura de seis cuerpos	0	0,00%
Columbarios	24	24,49%
Cripta de tres cuerpos en tres alturas	0	0,00%
<b>B) en régimen de arrendamiento por 5 años</b>	<b>584</b>	<b>85,63%</b>
Sepultura de un cuerpo	196	33,56%
Sepultura de párvulos o fetos	3	0,51%
Nicho	385	65,92%
Sepultura de dos cuerpos	0	0,00%
Sepultura de tres cuerpos	0	0,00%
Sepultura de cuatro cuerpos	0	0,00%
Sepultura de cinco cuerpos	0	0,00%
Sepultura de seis cuerpos	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>682</b>	<b>100%</b>

3. La liquidación anual correspondiente al ejercicio 2020 del contrato de concesión de la gestión de los cementerios municipales (expte. CC95/4) fue presentada por el concesionario el día 12 de enero de 2021. Declara una facturación total de 736.798,66 euros. En función de la misma las cantidades a favor del Ayuntamiento son: 14.735,97 euros en concepto de canon variable (el 2% de esa facturación total anual), y 6.010,12 euros por el canon fijo anual establecido. El total son 20.746,09 euros. Mediante acuerdo de 18 de marzo de 2021, la Junta de Gobierno Local aprueba esa liquidación y acuerda compensar parte del canon debido por el concesionario con la recaudación en vía ejecutiva de tasas por el servicio de cementerio, que asciende a 371,80 euros. Se ha comprobado que se realizó la compensación.

4. En lo que respecta a los servicios de beneficencia, el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 14 de julio de 1995 por el que se adjudica el concurso para la concesión de los servicios de cementerios municipales, en su punto segundo, establece que la concesionaria debe prestar 20 servicios de beneficencia gratuitos: “(... 75.000.000 pts. a lo largo de la duración de la concesión, a razón de 1.500.000 pts. por año, por servicios funerarios de beneficencia, con prestación alternativa y gratuita del servicio de incineración, valorados en 75.000 pts. (más IPC anual) cada uno y prestando 20 gratuitos por año)...”

Según el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de marzo de 2021 por el que se aprueba la liquidación de 2020, en este año la concesionaria realizó dieciséis servicios benéficos, valorados en 890 euros cada uno, una vez actualizada al IPC anual esa valoración inicial de 75.000 pts., sin coste alguno para el Ayuntamiento. Pese a que faltan cuatro servicios para llegar a los veinte comprometidos, no se realizó la compensación económica que corresponde por tal diferencia: 3.560 euros. La expresión “alternativa y gratuita” ha de interpretarse en el sentido de que o bien se prestan los servicios o se

redimen por su valor en dinero.

5. El artículo 4.3 del pliego de condiciones técnicas exige que la liquidación de canon anual presentada por el concesionario venga acompañada de su cuenta de pérdidas y ganancias con el fin de poder contrastar los ingresos brutos que sirven de base para el cálculo de aquella. Esta exigencia se ha incumplido, pues la cuenta de pérdidas y ganancias de 2020 no se acompañó a la liquidación del ejercicio. Fue presentada posteriormente a requerimiento de esta Intervención.

### **II.1.3. Examen de las actuaciones de los servicios municipales responsables del seguimiento de la ejecución de los servicios contratados**

1. A la vista de las alegaciones de la Adjunta al Jefe/a del Servicio de Edificios y Patrimonio se considera necesario ampliar el Informe provisional para poder extraer alguna conclusión acerca de si ha de haber uno o más responsables del contrato y a qué Concejalía o Concejalías deben estar adscritos.

La alegaciones de la Adjunta al Jefe/a del Servicio de Edificios y Patrimonio se resumen en las siguientes: a) las funciones del Servicio se ciñen exclusivamente al seguimiento de las obras y trabajos necesarios para la conservación y limpieza de las instalaciones municipales; b) no le corresponden las funciones relacionadas con el análisis y revisión de la documentación económica de la concesión, que desde el inicio del contrato, ha sido siempre realizada por personal del Área Económica; y c) no le competen las relacionadas con la realización de los distintos servicios mortuorios (inhumación, exhumación o traslado de restos y cadáveres, reducción de restos, etc.) en las adecuadas condiciones higiénico sanitarias exigidas por la normativa de aplicación en la materia.

*Y concluye con que “se considera conveniente que el órgano de contratación proceda a la aclaración del alcance y competencia de cada Servicio respecto al seguimiento de las distintas prestaciones y deberes objeto de la concesión.”*

El contrato se adscribe a la Concejalía de Interior, Relaciones Institucionales y Atención Ciudadana por la delegación que efectuó el Alcalde por Resolución 2019/9171, de 20/06/2019. Entre las competencias delegadas figuran la de “gestión del patrimonio” y la de “cementerios”. Las funciones relativas a la gestión del patrimonio están asignadas a la Sección de Gestión del Patrimonio, dependiente de la Concejalía de Interior, Relaciones Institucionales y Atención Ciudadana. No existe ninguna unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato en esta Concejalía.

Por su parte, en la misma Resolución el Alcalde delega en el Concejal de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos la “construcción y mantenimiento de edificios y patrimonio”.

Se ha examinado la Relación de Puestos de trabajo y se anotan las que pueden guardar relación con el servicio objeto de control.

En el puesto de Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio, entre otras funciones figuran: *“El control del regular cumplimiento de los contratos que afectan a los edificios y el patrimonio municipal.”*

Respecto a la Adjunta a Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio, la función es más genérica: *“Asistencia al Jefe/a de Servicio en sus competencias y funciones.”* y *“Suplencia del Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio.”*

Al puesto de Coordinador/a Técnico/a de Edificación, entre otras funciones, le corresponde la de: *“Asistencia técnica al personal de la Jefatura del Servicio en el control de los*

*contratos relativos a los edificios y el patrimonio municipal, en especial en materia de construcción y mantenimiento.”.*

Al Adjunto/a al Coordinador/a Técnico/a de Edificación, le compete el *“Seguimiento y control técnico y económico de los contratos de obras, servicios, suministros y concesiones que, como Responsable de los mismos, se le asignen.”*

Al puesto de Técnico/a Auxiliar de Edificios y Patrimonio: *“Colaborar en la inspección y seguimiento de diversos contratos de obras, servicios y concesiones.”.*

Dentro del Servicio de Servicios Básicos figuran dos puestos con funciones relativas a contratos.

Jefe/a de Servicio de Servicios Básicos: *“El control del regular cumplimiento de los contratos que afectan a la prestación de los servicios municipales básicos y muy particularmente de los relativos a limpieza viaria, parques y jardines, alumbrado público y transporte público colectivo de viajeros”, y*

Adjunto/a al Jefe/a de Servicio para Servicios Básicos: *“Supervisión y control de todos los contratos y servicios municipales externalizados que se le asignen, incluyendo la vigilancia del cumplimiento de los pliegos, de la correcta ejecución del presupuesto y de la adecuación técnica de las prestaciones comprometidas.”.*

La Resolución 2017/7946, de 26/05/2017 modificó la estructura orgánica del Ayuntamiento y creo el Área de Infraestructuras y Servicios Básicos, que se compone de los siguientes Servicios:

- Servicio de Infraestructuras. Reporta al Concejal de Gobierno del Área de Infraestructuras y Servicios Básicos.
- Servicio de Edificios y Patrimonio. Reporta al Concejal de Gobierno del Área de Infraestructuras y Servicios Básicos.
- Servicio de Servicios Básicos. Reporta al Concejal de Gobierno del Área de Infraestructuras y Servicios Básicos.

A su vez la Resolución 2020/1363, de 24/01/2020 modificó la estructura anterior y mantiene los tres Servicios anteriores, pero dentro del Área de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos, con la diferencia de a quién debe reportar cada Servicio:

- Servicio de Infraestructuras. Reporta al Director/a General de Infraestructuras, Edificios y Servicios.
- Servicio de Edificios y Patrimonio. Reporta al Director/a General de Infraestructuras, Edificios y Servicios.
- Servicio de Servicios Básicos. Reporta al Director/a General de Infraestructuras, Edificios y Servicios en materias de alumbrado público y eficiencia energética, y transportes y movilidad; y al Concejal de Gobierno del Área de Contratación y Servicios Básicos en materias de recogida de basuras y limpieza viaria, y de parques y jardines.

Aunque en la web municipal ([www.oviedo.es](http://www.oviedo.es)) el Servicio de cementerios aparece como un Servicio básico, la Concejalía que tiene delegada por el Alcalde la competencia es la de Interior, Relaciones Institucionales y Atención Ciudadana.

2. Es un hecho constatado que el contrato no tiene asignado ningún responsable que realice las funciones propias de éste. El técnico adscrito al Servicio de Edificios y Patrimonio que se encargaba exclusivamente del seguimiento de las obras y trabajos necesarios para la conservación y limpieza de las instalaciones se jubiló a principios de 2020 y nadie le ha sustituido en la realización de sus labores, ni consta que se haya elevado propuesta al órgano de contratación para el nombramiento de otro técnico. El Servicio al que está adscrito el contrato históricamente tampoco realiza ninguna comprobación ni seguimiento de la totalidad del contrato.

Más allá de la recepción y aprobación de la liquidación anual del canon remitida por el concesionario, no consta en el expediente administrativo la realización de ningún tipo de comprobación del modo en que se está prestando el servicio o del estado en que se mantienen las instalaciones y construcciones adscritas al mismo durante el año 2020, ni de la comprobación de número y clase de conceptos que recoge la Ordenanza 501 para su cotejo con los datos que presenta la concesionaria en las liquidaciones anuales. De hecho, la última visita realizada al cementerio municipal de San Salvador de la que se tiene constancia data del año 2016. La mayoría de los requisitos y exigencias que la normativa aplicable (Decreto 2263/1974, Decreto 72/1998 y Reglamento municipal regulador del servicio) establece como ineludibles a la hora de prestar el servicio, así como muchas de las obligaciones que el concesionario contrae derivadas del contrato formalizado (recogidas fundamentalmente en el artículo 8.1 del pliego de condiciones técnicas), precisan para verificar su cumplimiento de la realización de visitas y comprobaciones in situ.

3. La recepción de la liquidación anual del canon remitida por el concesionario la efectúa la Dirección de Contabilidad, no porque lo haya dispuesto ningún órgano sino por una práctica de hecho, quien después de comprobar el importe del canon y otros datos puramente aritméticos, la remite a la Junta de Gobierno Local para su aprobación y después aplica al presupuesto los ingresos y gastos la formalización de cada concepto.

La Dirección de Contabilidad, una vez recibida la liquidación, la remite anualmente a la Adjunta al Jefe/a del Servicio de Edificios y Patrimonio. La liquidación de 2020 fue remitida por correo electrónico a Adjunta a Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio, firmante de las alegaciones, el 4 de junio de 2021 a las 9:33 horas y el acuse de recibo fue leído por aquélla el mismo día 4 de junio de 2021 a las 9:33:02 horas, según documento unido al expediente. En consecuencia, no puede admitirse la alegación de que *“... para poder consultar dicha documentación a los efectos de realizar el presente informe, ha sido necesario solicitar un permiso específico al departamento de Contabilidad para que se nos permitiese puntualmente el acceso a su expediente.”*

Es cierto lo que alega de que *“...desde el inicio del contrato, el análisis y revisión de la documentación económica de la concesión (cuenta de pérdidas y ganancias de la que resulten los ingresos brutos que sirvan de base para la liquidación del canon anual) que el adjudicatario está obligado a presentar en aplicación del art. 4.3 del Pliego de Condiciones Técnicas, ha sido siempre realizada por personal del Área Económica, destacando que, una vez que la empresa presenta por Registro la referida documentación, ésta se envía directamente a dicha Área, sin que este Servicio intervenga en su revisión.”* Por ello se propondrá como recomendación que se establezca la secuencia lógica, es decir, que sean recibidas las liquidaciones en el Servicio a quien se encomiende el control de la concesión, quien, previas las comprobaciones oportunas, incluidas las de carácter económico, eleve propuesta de aprobación a la Junta de Gobierno Local. Ese es el procedimiento que se viene aplicando con otros contratos. A título de ejemplo las liquidaciones de los contratos de concesión de aguas y alcantarillado o el de concesión del transporte colectivo urbano de viajeros, que tienen encomendadas todas las responsabilidades de los contratos.

Respecto a “los aspectos higiénico-sanitarios relacionados con la prestación de principales servicios objeto de la concesión”, lógicamente no serán de su competencia, pero en cuanto a la correcta aplicación de tarifas establecidas en las ordenanzas fiscales no se exige que realicen ningún análisis jurídico complejo, pero sí que comprueben la regularidad de la realización de los conceptos definidos en la ordenanza en relación con los datos que figuran en la liquidación. Y si un concepto no está tipificado en la Ordenanza, o no es correcta la tipificación, deben dar traslado de la incidencia a la Junta de Gobierno para iniciar el procedimiento de revisión de la Ordenanza.

4. La falta de un adecuado seguimiento de la prestación del servicio concedido por parte del servicio gestor limita la posibilidad de realizar una completa valoración del cumplimiento del contrato. La valoración general de la situación del servicio en ese año 2020 se realiza en numerosos aspectos en base únicamente a los datos aportados por el propio concesionario.

#### **II.1.4. Examen del buen funcionamiento del servicio y de la continuidad en su prestación**

Se ha verificado que la prestación del servicio se realiza en condiciones de continuidad, tal y como se recoge en el artículo 8.1.1 del pliego de condiciones técnicas, sin incidencia alguna que reseñar.

#### **II.1.5. Realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria**

Se ha verificado el fiel reflejo contable y presupuestario de las operaciones derivadas de la liquidación del ejercicio 2020, en relación con el abono del canon fijo y del canon porcentual y la compensación de los mismos con el importe de las tasas cobradas en vía ejecutiva cuya recaudación tiene concertada el concesionario con el Ayuntamiento de Oviedo.

Todas las operaciones contables se han contabilizado en el concepto 550 del presupuesto de ingresos.

## **II.2. CAPACIDADES ACTUALES Y FUTURAS**

La situación actual de saturación de los dos cementerios municipales es, con datos facilitados por el concesionario, la siguiente:

### **CEMENTERIO DE SAN SALVADOR**

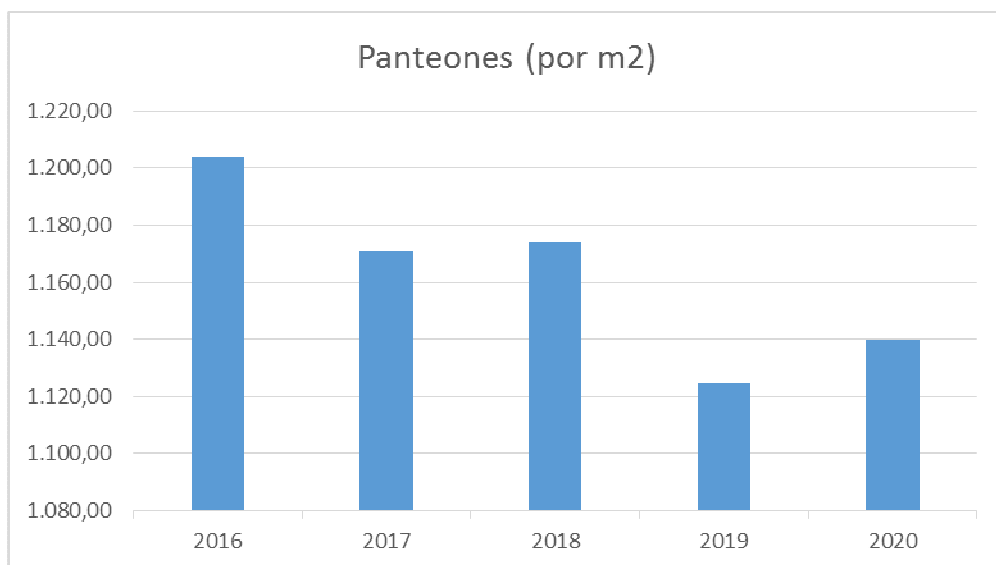
<b>Tipo</b>	<b>Nº total</b>	<b>Peso de cada tipo</b>	<b>Disponibles</b>	<b>Grado de saturación</b>
Sepultura de un cuerpo	10.495	55,24%	2.558	76%
Nicho	4.234	22,28%	714	83%
Urna cineraria	992	5,22%	118	88%
Columbarios	3.220	16,95%	569	82%
Cripta de tres cuerpos en tres alturas	59	0,31%	0	100%
<b>Totales</b>	<b>19.000</b>	<b>100%</b>	<b>3.959</b>	<b>0</b>

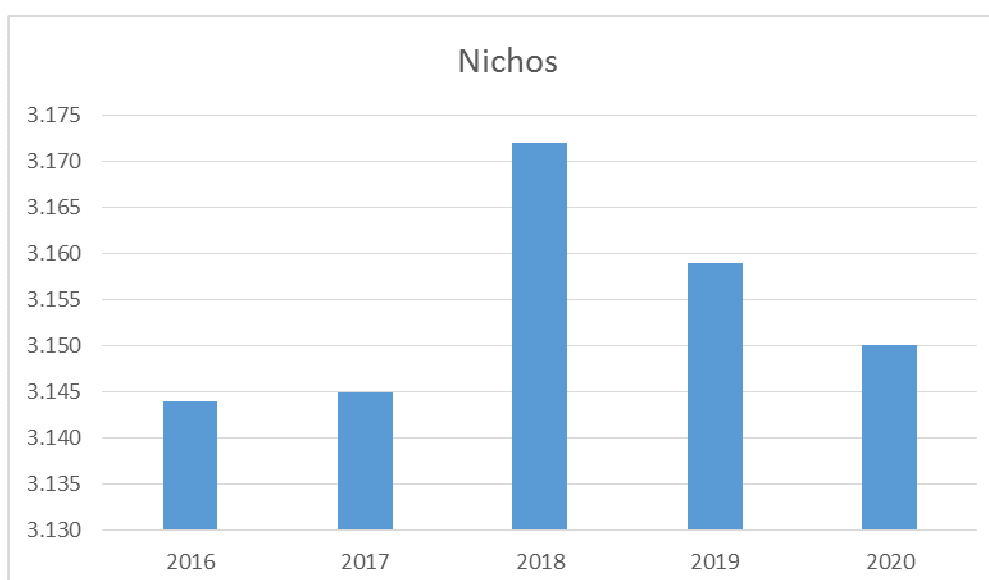
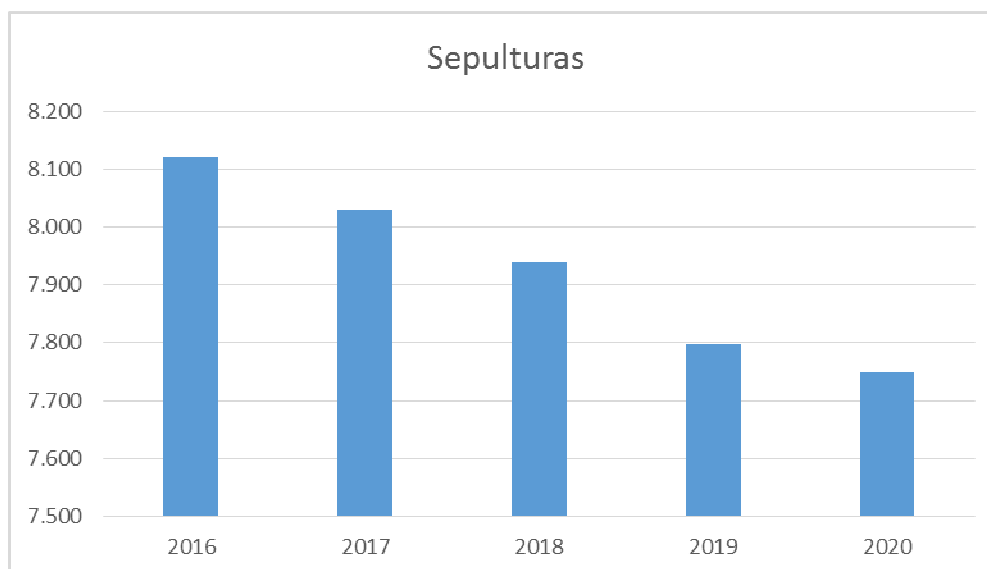
### CEMENTERIO DE EL NARANCO

Tipo	Nº total	Peso de cada tipo	Disponibles	Grado de saturación
Sepultura de un cuerpo	239	45,70%	63	74%
Nicho	243	46,46%	52	79%
Columbarios	41	7,84%	2	95%
<b>Totales</b>	<b>523</b>	<b>100%</b>	<b>117</b>	<b>0</b>

El artículo 8.1.4 del pliego de condiciones técnicas establece entre las obligaciones del adjudicatario que *“En todo caso, las unidades de enterramiento de forma inmediata deberán cubrir, permanentemente, la estimación de necesidades de los siguientes seis meses.”* La tasa bruta de mortalidad de Asturias en el año 2019, último dato publicado por la SADEI (Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales), se situó en el 12,64 por mil. Este dato junto con los de ocupación de los cementerios municipales permite suponer que a corto plazo no existe riesgo de incumplimiento de la citada obligación contractual.

Tal y como se aprecia en los gráficos siguientes, la evolución de los datos de la lista cobratoria de tasas aprobada por el Ayuntamiento en los últimos cinco años es prueba del descenso general en la demanda de unidades de enterramiento, con excepción de la estabilización en la utilización de nichos, derivada del aumento de la inhumación de cenizas en ellos.





### II.3. LIMITACIONES

No han existido limitaciones para la realización del trabajo en lo que respecta a la colaboración del concesionario, que ha cumplido todos los requerimientos efectuados. Sin embargo, la falta de un adecuado seguimiento de la prestación del servicio concedido por parte del servicio gestor limita la posibilidad de realizar una completa valoración del cumplimiento del contrato. También constituye una limitación la falta de acceso a la oferta de la concesionaria (aunque es de suponer que la misma fue transcrita en todos sus términos al acuerdo de adjudicación), que no ha sido localizada ni por la Sección de Contratación ni por el servicio gestor, ni aportada por el concesionario a quien le fue requerida pero manifestó su representante que no disponía de ella.

### III. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se aprueba el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local y en la disposición decimotercera de la Resolución de 30 de julio de 2015 de la Intervención General de la Administración del Estado se remitieron los resultados del control al Concejal de Gobierno de Interior, Relaciones Institucionales y



Atención Ciudadana, a la Adjunta al Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio y a FURESA, para que procedieran a efectuar las alegaciones que estimaran pertinentes.

Dentro del plazo para evacuar el trámite establecido, ha presentado un escrito de alegaciones la Adjunta al Jefe/a de Servicio de Edificios y Patrimonio.

Estas alegaciones han sido objeto de evaluación, suprimiéndose o modificándose el texto del Informe provisional en aquellos casos en que se comparte lo indicado en las mismas o se entiende necesario realizar alguna aclaración o corrección en función de su contenido. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe provisional.

EL JEFE DE SECCIÓN DE CONTROL FINANCIERO, Javier Zapico Morales

EL INTERVENTOR GENERAL, José Luis González Díaz