



**CONSEJO DE CUENTAS**  
**DE CASTILLA Y LEÓN**

**FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN REALIZADA PARA LA GESTIÓN DE  
LA RECOGIDA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL  
AYUNTAMIENTO DE BURGOS**

---

**PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2015**





CONSEJO DE CUENTAS  
DE CASTILLA Y LEÓN

ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 20 de septiembre de 2017, cuya acta está pendiente de aprobación, adoptó el Acuerdo 53/2017, por el que se aprueba el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN REALIZADA PARA LA GESTIÓN DE LA RECOGIDA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL AYUNTAMIENTO DE BURGOS, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2015 y el tratamiento de las alegaciones.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acuerda la remisión del informe a las Cortes de Castilla y León, al Ayuntamiento de Burgos y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Y para que así conste, expido la presente en Palencia, con el visto bueno del Excmo. Sr. Presidente del Consejo, a veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete.

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>I.2. MARCO JURÍDICO .....</b>	<b>5</b>
<b>II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES .....</b>	<b>7</b>
<b>II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>II.2. ALCANCE .....</b>	<b>8</b>
<b>II.3. LIMITACIONES .....</b>	<b>9</b>
<b>II.4. TRAMITE DE ALEGACIONES .....</b>	<b>9</b>
<b>III. RESULTADOS DEL TRABAJO .....</b>	<b>9</b>
<b>III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO .....</b>	<b>11</b>
<b>III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO.....</b>	<b>11</b>
<b>III.2.1. ORGANIZACIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>III.2.2. CONTROL INTERNO .....</b>	<b>12</b>
<b>III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>III.3.1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>13</b>
<b>III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS.....</b>	<b>14</b>
<b>III.3.3. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN;ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>	
<b>III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO .....</b>	<b>20</b>
<b>III.3.4.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL .....</b>	<b>20</b>
<b>III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL.....</b>	<b>22</b>

<b>III.3.4.3. MODIFICADOS .....</b>	<b>23</b>
<b>III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS .....</b>	<b>25</b>
<b>III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014 .....</b>	<b>28</b>
<b>III.3.4.6. FACTURACIÓN .....</b>	<b>29</b>
<b>III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES .....</b>	<b>30</b>
<b>III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO.....</b>	<b>30</b>
<b>III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN.....</b>	<b>30</b>
<b>III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>32</b>
<b>IV. CONCLUSIONES .....</b>	<b>33</b>
<b>V. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>36</b>
<b>VI. OPINIÓN.....</b>	<b>38</b>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>AD</b>	Autorización-Disposición
<b>BOCYL</b>	Boletín Oficial de Castilla y León.
<b>IPC</b>	Índice de precios de consumo.
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido.
<b>MHAP</b>	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
<b>PCAP</b>	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
<b>PCT</b>	Pliego de Condiciones Técnicas.
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>R.R.S.U.</b>	Recogida de Residuos Sólidos Urbanos.
<b>R.S.U.</b>	Residuos Sólidos Urbanos.
<b>TSJCyL</b>	Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el apartado 1.2. Marco Jurídico

### **NOTA SOBRE LOS RATIOS Y PORCENTAJES**

Los ratios y porcentajes que se recogen en el Informe pueden presentar en algunos casos diferencias entre el total y la suma de los parciales, derivadas de la forma de presentación de los datos. Esto es debido a que los cálculos se han efectuado con todos los decimales, mientras que su presentación se hace con dos decimales, lo que implica la realización de redondeos que en determinados casos dan lugar a diferencias.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados otorga a las Comunidades Autónomas, la competencia para elaborar planes autonómicos de gestión de residuos que contengan un análisis actualizado de la situación de los mismos en su ámbito territorial y una exposición de las medidas para facilitar su reutilización, reciclado, valorización y eliminación, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en ella.

Con este marco normativo aplicable a los residuos y la necesidad de dotar al territorio de Castilla y León de un instrumento de ordenación único en esta materia, se aprueba por el Decreto 11/2014, de 20 de marzo, el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado “Plan Integral de Residuos de Castilla y León”.

La competencia para la ejecución de estas políticas mediante la recogida de residuos urbanos y su tratamiento, en el ordenamiento jurídico español, está atribuida a la Administración local. El Título VIII de la Constitución define la organización territorial del Estado en municipios, provincias y en las CC.AA. que se constituyan, garantizando a cada una de ellas la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En el ámbito de la administración local, la autonomía de los municipios se menciona expresamente en el artículo 140 del citado texto constitucional.

En este sentido, la Carta Europea de Autonomía Local, elaborada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aplicable en España, mediante instrumento de ratificación otorgado el 20 de enero de 1988, desde el 1 de marzo de 1989, define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local regula, con carácter básico, el contenido de la autonomía local reconocida en la Constitución y en la Carta Europea, estableciendo las materias en las que las Entidades locales han de ejercer competencias.

El artículo 25 de la Ley de Bases enumera los servicios cuya competencia corresponde a los municipios y entre ellos incluye la gestión de los residuos sólidos urbanos. Además el servicio de recogida de residuos se encuentra en la relación de servicios obligatorios del artículo 26 de la



citada Ley de Bases, el cual añade que será también obligatorio el tratamiento de residuos para los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

De esta forma se configura como obligatorio y de ámbito municipal el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y el de tratamiento de residuos para los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, Decreto de 17 de junio de 1955 en su Título III, establece la prestación de los servicios, mediante Gestión directa o indirecta, detallando dentro de estas las diversas formas de gestión.

### **I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN**

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde a éste la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

El artículo 4.g) de la Ley 2/2002 antes mencionada y el artículo 13.i) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, recogen dentro de la función fiscalizadora, "cualquier otra actuación que le encomienden las Cortes de Castilla y León o el Tribunal de Cuentas."

El presente informe se elabora en ejecución del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2015 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su sesión del día 29 de enero de 2015 (BOCYL nº 28, de 11 de febrero), que incluye entre las actuaciones previstas la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos".

### **I.2. MARCO JURÍDICO**

Las principales normas reguladoras de las actuaciones fiscalizadas se contienen en las disposiciones siguientes:

- La Directiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo y Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración

Local), que atribuye al Municipio, en su artículo 25.2 apartado b), la competencia para la gestión de los residuos sólidos urbanos, entre otras.

- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAP y PAC).
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (TRLCAP)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las de Haciendas Locales. (TRLHL)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (LCSP)
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (Deroga la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998.)
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCSP)
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28-12-1988, que regula las Haciendas Locales.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGLCAP)
- Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (RDPLCSP)
- Decreto 50/1998, de 5 de marzo. Modifica y ordena la revisión del Plan Director Regional de Gestión de los residuos sólidos urbanos, aprobado por Decreto 31 mayo 1990. (En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto se elevará a la Junta de Castilla y

León para su deliberación y aprobación, si procede, un nuevo Plan Regional de Gestión de Residuos Urbanos.).

- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008 - 2015, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de España, en su reunión del 26 de diciembre del año 2008.

Además también se han dictado, sin aplicación para el ejercicio 2013, las siguientes normas:

- Decreto 11/2014, de 20 de marzo (BOCYL de 24-03-2014), por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado «Plan Integral de Residuos de Castilla y León».
- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el “Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020”.

## **II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES**

### **II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

El propósito de este trabajo es la realización de una auditoría combinada (operativa y de cumplimiento de la legalidad) sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos, analizando la prestación del servicio realizada mediante gestión indirecta, a través de un contrato con un tercero.

Los objetivos generales de la fiscalización, establecidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Consejo, son los siguientes:

➤ Analizar la legalidad en las distintas fases de la tramitación del procedimiento de contratación administrativa: Comunicación, Actuaciones preparatorias, Adjudicación, Seguimiento, Ejecución y Extinción.

➤ Verificar la existencia y la aplicación de los sistemas de control por la entidad para determinar la efectiva realización del Servicio.

➤ Análisis de los principales indicadores de la prestación del Servicio.

## **II.2. ALCANCE**

Burgos es un municipio con una extensión aproximada de 107 km<sup>2</sup>, el 0,76% de la superficie de la provincia, y con una población, en 2013 de 179.097 habitantes y en 2014 de 177.776 habitantes.

La fiscalización se ha realizado sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos en los años 2013 y 2014, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a ejercicios anteriores o posteriores que se han considerado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos. El citado servicio fue contratado conjuntamente con la limpieza viaria, pero se realizó un estudio diferenciado del mismo conforme al desglose proporcionado por el Ayuntamiento de Burgos.

Para la consecución de los objetivos planteados, en los procedimientos aplicados se han incluido todas las actuaciones y comprobaciones necesarias para fundamentar los resultados de la fiscalización, basándose dicho examen en la realización de las pruebas de auditoría necesarias para determinar el cumplimiento de la legalidad en la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos, objeto de esta fiscalización.

Las pruebas de auditoría estarán orientadas a verificar el respeto de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y no discriminación e igualdad de trato, en la contratación de la prestación del servicio de recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos.

Según el principio de publicidad todos los licitadores deben poder acceder a toda la información necesaria para la adecuada elaboración y presentación de la oferta antes de la adjudicación, por lo que el órgano de contratación ha de utilizar los medios que la Ley establece para que la contratación sea notoria y conocida por todos los posibles interesados: perfil del contratante, anuncio previo y publicaciones de las licitaciones y adjudicaciones, comunicaciones al Registro de contratos, etc.

Atendiendo al principio de transparencia se verificará la protocolización o documentación de las actuaciones en el expediente, la realidad de las mismas, y su puesta de manifiesto en el procedimiento de contratación de forma clara, comprensible y sin ambigüedad.

El principio de libre concurrencia implicará por un lado el libre acceso a las licitaciones, es decir que toda empresa que reúna las condiciones de aptitud para contratar debe poder hacerlo, y

por otro la libre participación o asistencia al procedimiento de adjudicación, restringiendo la publicidad y concurrencia tan solo excepcionalmente y en los supuestos tasados por la ley.

Por último el principio de no discriminación e igualdad de trato implicará verificar las condiciones y requisitos exigidos legalmente a los candidatos, analizando los pliegos que rigen el contrato, su objeto, los criterios de adjudicación directamente vinculados y la valoración de las ofertas.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo a lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III) aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo el 16 de junio de 2014, y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas. Supletoriamente se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

La adecuada comprensión de este informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de campo de esta auditoría concluyeron en el mes de noviembre de 2016.

### **II.3. LIMITACIONES**

Con carácter general no han existido limitaciones al alcance, adoptando el Ayuntamiento fiscalizado una actitud de colaboración, proporcionando la documentación solicitada, con las excepciones que se mencionan a lo largo de este informe.

### **II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Informe Provisional se remitió al responsable del ente fiscalizado para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

La remisión del Informe Provisional para Alegaciones se realizó mediante escrito de fecha 16 de mayo de 2017 y fue recibido por el ente fiscalizado el 18 de mayo, según consta en el acuse de recibo remitido por el Servicio de Correos.

Solicitada y concedida una prórroga, sobre el plazo inicial para la formulación de alegaciones, estas fueron recibidas dentro del nuevo plazo establecido.

Las alegaciones formuladas se incorporan a este Informe y han sido objeto de un análisis pormenorizado. Las admitidas han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página. En los casos en los que no se ha considerado suficientemente fundamentada la alegación por no aportar argumentación o documentación necesaria, no se ha producido ninguna alteración en la redacción del Informe Provisional.

Por otra parte, es necesario señalar que parte de la documentación aportada en alegaciones había sido ya previamente solicitada al Ayuntamiento. Sería conveniente que para evitar reiteraciones de trabajos innecesarias se extremase la diligencia por parte del mismo a la hora de remitir la información solicitada.

### **III. RESULTADOS DEL TRABAJO**

El expediente de contratación, analizado en esta fiscalización, corresponde a un contrato de gestión de servicios públicos que bajo la modalidad de concesión, tiene por objeto la prestación de los servicios de recogida de residuos y la limpieza viaria de la ciudad de Burgos.

El contrato fue adjudicado por un plazo de duración de 10 años, desde la fecha de formalización, el 28 de enero de 2008, encontrándose por tanto vigente en la fecha de realización de los trabajos de campo. Se admiten dos posibles prórrogas de un año cada una.

El canon anual de la adjudicación ascendió a 12.047.955,00 euros, de los que se han considerado imputables a la recogida de residuos urbanos y Ecoparque 6.231.202,33 euros.

El contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir del primer año de vigencia, donde se asume el incremento del IPC, la antigüedad, las disposiciones generales en el orden laboral y el 70% del exceso de estos costes, todo ello referido al apartado de Personal, y el incremento del IPC del resto de partidas, así como una previsión obligatoria de aumento de plantilla y equipos, con la consiguiente revisión del canon, de forma proporcional al aumento del número de viviendas del municipio.

El contrato fue objeto de un modificación en el año 2009, consistente en la inclusión de la limpieza y recogida de residuos en parques y jardines, por importe de 656.702,93 euros, y otro modificación en el año 2012, consistente en la reducción de servicios para abaratar el precio del contrato, como consecuencia de la política de austeridad aprobada por el Ayuntamiento. También debe tenerse en cuenta que algunas de las partidas integrantes de las revisiones de precios constituyen modificados, como se expone más adelante.

El contrato fue adjudicado a la empresa Servicios SEMAT S.A., y no consta en el expediente que la ejecución haya sido objeto de subcontratación.

### **III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO**

La remisión de la adjudicación del contrato correspondiente a la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos objeto de esta fiscalización fue comunicada al Tribunal de Cuentas, como figura en la documentación aportada, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP y en el 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas. Sin embargo no figura justificación de haberse comunicado los modificados del mismo, incumplándose el apartado 2 del citado artículo 57.

Tampoco consta que fuese comunicado este contrato, ni sus modificaciones, al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 58 y 118 del TRLCAP y el artículo 115 y Anexo IX del Real Decreto 1098/2001.

### **III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO**

#### **III.2.1. ORGANIZACIÓN**

A efectos de garantizar el principio de transparencia y publicidad, se ha analizado la organización y estructura competencial del Ayuntamiento de Burgos, en materia de contratación para la recogida de residuos sólidos urbanos, verificando su adecuación a la normativa general de régimen local y al TRLCAP, así como el cumplimiento de la normativa vigente en materia de ejecución del gasto público, con los siguientes resultados:

a) El órgano competente para realizar esta contratación es el Pleno municipal, por razón de la cuantía y de la duración del contrato. Sin embargo se delegan en la Junta de Gobierno diversas competencias de contratación, recogidas en el artículo 22.2.n) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local mediante el Acuerdo de 22 de junio de 2007, que incluyen la adjudicación del presente contrato. La firma del documento de formalización del contrato se realiza por el Alcalde en representación legal del Pleno, de acuerdo con el artículo 21.1.b) de la Ley 7/85 y el artículo 41.1 y 41.12 del RD 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Los modificados del contrato también han sido aprobados por el Pleno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 del TRLCAP.

b) El Ayuntamiento de Burgos ha informado que sus actuaciones en materia de contratación se rigen exclusivamente por la legislación estatal, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, y la prevista con carácter general para la Administración Local.

c) El Ayuntamiento dispone de Perfil de Contratante y su acceso figura en la página web de la entidad, pero solo puede accederse a la información correspondiente a las distintas contrataciones realizadas por ella a partir del ejercicio 2012, por lo que ni la licitación ni la adjudicación del contrato de gestión de residuos sólidos analizado, han sido publicadas en este medio. Señalar que el citado Perfil, incluido en la legislación española con la Ley 30/2007, no tuvo efectividad hasta el ejercicio 2008 fecha posterior a la adjudicación de este contrato.

d) Por lo que se refiere a la comprobación de la normativa vigente en materia de ejecución del gasto público, entre la documentación aportada figura el correspondiente documento contable de retención de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, conforme al artículo 67.2 del TRLCAP. También consta la emisión del certificado de no superación de los límites de los contratos plurianuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990, todo ello con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación. Sin embargo, en cuanto a la fase de disposición o compromiso del gasto, no existe un único documento contable AD por el importe total del contrato, sino que se han proporcionado listados de los documentos contables AD realizados a lo largo del ejercicio 2008, de forma mensual. Tampoco hay constancia de la elaboración de los documentos contables AD correspondientes a los modificados del contrato, en contra de lo establecido en los artículos 54 y 56 del citado Real Decreto 500/1990.

### **III.2.2. CONTROL INTERNO**

Con objeto de evaluar la aplicación de los mecanismos de control interno en la tramitación de los expedientes de contratación, se verificó si se había producido la fiscalización de los actos de contenido económico relativos al contrato con carácter previo a su adopción por los órganos competentes, conforme a las normas presupuestarias de la Entidad Local. También si los informes contenían reparos, objeciones u observaciones de interés y, en ese caso, si figura o no la



posterior subsanación de éstos. Estas comprobaciones se realizaron para la fiscalización previa del expediente de contratación, para el compromiso del gasto una vez adjudicado el contrato y para la aprobación de los modificados.

Del análisis realizado hay que señalar la existencia del Informe de fiscalización previa del expediente de contratación, de fecha 22 de agosto de 2007, emitido por el Interventor del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2 del TRLCAP; también figuran los informes de la Intervención, de fechas 7 de julio de 2008, 15 de abril de 2009 y 18 de julio de 2015, correspondientes a los modificados del contrato, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 97.3 RGLCAP. Sin embargo, no hay constancia de los correspondientes a la fiscalización del compromiso del gasto, previa a la adjudicación del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 214.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En la documentación remitida figura un informe del Adjunto a la Jefatura de Hacienda, calificado en su encabezamiento como “informe jurídico”. Pero, conforme al artículo 172.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales “en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio”. No obstante, no hay constancia del informe previo del Servicio Jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, competencia atribuida a la Secretaría de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

### **III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN**

#### **III.3.1. ANTECEDENTES**

La fiscalización de este contrato se ha realizado en base a su calificación por el Ayuntamiento de Burgos como de Gestión de Servicio Público, delimitado en los artículos 154 y siguientes del TRLCAP, mediante concesión del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria. No obstante señalar que la naturaleza de los contratos no puede determinarse atendiendo exclusivamente a la calificación que le haya dado el órgano de contratación, sino en consideración a su verdadera configuración en el PCAP.

Tanto la jurisprudencia europea como las diversas resoluciones e informes de los tribunales de recursos contractuales y de la administración consultiva establecen que para calificar un contrato como de gestión de servicios públicos, no basta con que la correspondiente administración pública encargue a un tercero la gestión de un servicio público de su titularidad, sino que exige, además, que el adjudicatario asuma el riesgo inherente a la explotación del contrato.

Al analizar el contenido de las recíprocas obligaciones para las partes que dimanarían del contrato objeto de esta fiscalización, se observa la inexistencia de la transmisión de ese riesgo, ya que el Ayuntamiento retribuye directamente al contratista mediante un canon fijo, que no depende del nivel de demanda del servicio, y es independiente de los riesgos inherentes a su explotación.

Debido a la ausencia de ese riesgo, la prestación debería quedar encuadrada en el futuro dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, acorde con la configuración de los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente.

### **III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS**

El contrato tiene su origen en la anulación de la adjudicación del contrato anterior a la empresa Servicios Semat, S.A., mediante Sentencia del TSJCyL de 30 de marzo de 2007, al entender no ajustada a derecho la cláusula 6ª del PCAP, relativa a la acreditación de la solvencia de los licitadores. El nuevo PCAP, además de la modificación derivada de la sentencia, elimina alguno de los criterios de adjudicación y modifica su ponderación inicial. Se contempla una indemnización por el adjudicatario al contratista saliente por importe de 6.827.453 euros, IVA incluido, en concepto de inversiones realizadas y no amortizadas en la adquisición de equipos y medios para el servicio, conforme detalle del anexo 6 del PCT. Dicho importe con sus intereses debería ser abonado por el Ayuntamiento al nuevo adjudicatario mediante su inclusión en el canon anual. No obstante lo anterior, el adjudicatario del nuevo contrato es finalmente la misma empresa que la del contrato primitivo y no hay constancia, en la documentación aportada, del abono de la citada indemnización.

Analizada la tramitación del expediente por el órgano de contratación, y la constancia en la documentación preparatoria de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse y del presupuesto del servicio, hay que señalar que:

1

➤ No figura en el expediente un documento específico que defina el Régimen Jurídico Básico del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, en el que se establezcan las competencias administrativas, se determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y se regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio, lo que incumple lo establecido en el artículo 155.2 y 158 del TRLCAP. No obstante se aporta un documento, titulado "Reglamento referido a los Servicios Públicos de recogida de basuras y limpieza viaria dentro del término municipal de Burgos", que contiene datos específicos del citado Régimen Jurídico pero que no contiene los derechos de los usuarios-beneficiarios de los servicios que describe ni las tarifas aplicables a cada una de las prestaciones que define, además de carecer de fecha; tampoco consta el acta de la aprobación de este Reglamento, si bien se informa por el Ayuntamiento que tal aprobación se produjo por la Junta de Gobierno Local el 28 de agosto de 2007. El objeto del contrato analizado incluye diversas prestaciones, por lo que para desglosar las correspondientes al ámbito del presente informe, es decir, la recogida de residuos sólidos urbanos exclusivamente, se ha tomado como referencia el informe de 21 de agosto de 2007, del Jefe de Servicio de Sanidad y Medio Ambiente y la resolución de adjudicación de la Junta de Gobierno Local, de 28 de diciembre de 2007, donde se concreta el porcentaje de los diferentes servicios del contrato estableciendo a la Limpieza viaria el 48,28 % y el 51,72 % restante a la Recogida de basuras y Trabajos de Ecoparque.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contiene las precisiones establecidas legal y reglamentariamente, de acuerdo con el artículo 67 del RGLCAP, excepto por las siguientes incidencias:

- No figura la fecha completa de la redacción del PCAP, al omitir el día del mes de su confección, lo que impide comprobar si se ha cumplido el orden procedimental establecido para el expediente, tales como la exigencia de su aprobación antes o simultáneamente a la aprobación del gasto, que los informes preceptivos sobre el mismo se hayan producido con anterioridad, etc ...
- Para la definición del objeto del contrato no se expresa la codificación correspondiente de la nomenclatura CPA "Clasificación de productos por actividades", incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 a) del RGLCAP.

---

<sup>1</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

- 2
- No se determina el procedimiento aplicable para la incorporación al canon anual de la indemnización abonada al adjudicatario saliente por las inversiones realizadas y no amortizadas, más sus intereses, durante los 10 años de vigencia del contrato.
- En cuanto a la solvencia que deben acreditar los empresarios en la licitación, no se establecen los requisitos que permitan determinar los mínimos exigibles que deben cumplir para acreditar esa solvencia, incumpliendo lo establecido en los artículos 15.3 del TRLCAP y el 11 del RGLCAP. Así:

❖ Para la acreditación de la solvencia técnica o profesional se establece la presentación de un desglose de las partidas incluidas en el presupuesto, de acuerdo con los modelos incluidos en los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas. Estos requisitos no cumplen con el objeto de esta solvencia que, con la referencia a las condiciones y cualidades técnicas o profesionales del ofertante, deben valorar la capacidad del licitador para realizar la ejecución del contrato.

❖ En la acreditación de la solvencia económica y financiera, el PCAP se remite a cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP pero sin concretar los criterios a aplicar, ni su valoración, ni los mínimos exigibles para determinar la selección de las empresas que podrán acceder a la adjudicación del contrato.

- Se han establecido dos criterios para valorar las ofertas, establecidos en la cláusula 4ª del PCAP, de los que hay que señalar lo siguiente:

❖ La Solución Técnica, con una valoración total de hasta 110 puntos que, aunque se señala la puntuación máxima para los 5 apartados o subcriterios en los que se desglosa, no se fijan los criterios de reparto de la valoración convirtiendo dicha distribución en discrecional para el órgano de valoración, lo que incumple lo establecido en el artículo 86 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal. Así:

- En el primero de los apartados “Organización y planificación de los servicios y gestión de los recursos humanos y formación”, valorable hasta 60 puntos, el cuarto, Sistemas informáticos y de control propuestos, hasta 10 puntos, y el quinto

---

<sup>2</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

Tecnologías avanzadas, también hasta 10 puntos, la definición de estos subcriterios es genérica, sin identificar los aspectos o elementos que serán tenidos en cuenta en la valoración y sin establecer la ponderación de cada uno de ellos. Tampoco se establece un sistema de reparto de la puntuación máxima entre las diferentes ofertas.

- En el segundo Maquinaria propuesta, con hasta 20 puntos, aunque se establece una valoración proporcional a las inversiones propuestas, no se determina cómo va a calcularse el valor de la maquinaria propuesta por los licitadores.
- En la Oferta Económica, con una puntuación máxima de hasta 25 puntos, el PCAP determina expresamente en su cláusula 2ª, referente al presupuesto de licitación, que “no se admite baja sobre el tipo de licitación”. Por otra parte, la cláusula 4ª establece que la valoración de este criterio se realizará "unificando ofertas a un módulo patrón del personal y medios que actualmente se utiliza, de acuerdo con los anexos 1, 2 y 3". Estos anexos no son parte del Pliego de Cláusulas Administrativa Particulares, sino del Pliego de Prescripciones Técnicas, y hacen referencia a la "Relación nominal y antigüedad del personal de la actual contrata a absorber por el nuevo adjudicatario" (Anexo 1), "Relación de maquinaria y medios auxiliares que se pone a disposición del nuevo adjudicatario" (Anexo 2) y "Relación de locales que se ponen a disposición del nuevo adjudicatario" (Anexo 3). La descripción que se hace en el PCAP de la forma de valorar la oferta económica es insuficiente y poco clara, sobre todo para los licitadores distintos del contratista saliente. Tampoco se establece un sistema de reparto de la puntuación máxima entre las diferentes ofertas que pudieran presentarse. Todo ello incumple los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.
- En el PCAP, cláusula nº 12, se establece que la revisión de precios de los epígrafes “Personal” y “Otros” se realizaría a partir del 1 de enero de 2009 lo que, al desconocerse la fecha exacta de adjudicación del contrato, podría haber incumplido el artículo 103.1 TRLCAP, que requiere que haya transcurrido un año desde la fecha de adjudicación del contrato y la primera revisión de precios. En relación con el “Personal” establece el Pliego que, además de asumir el incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral, también corren por cuenta del Ayuntamiento el 70% de los costes acordados en convenio colectivo que excedan sobre el IPC, lo que supone una reducción del riesgo para el contratista. Tampoco el

procedimiento de revisión de precios que establece el PCAP describe todas las operaciones que la entidad realiza efectivamente, lo que incumple lo establecido en el artículo 104.2 del RGLCAP.

- No se incluye, en el PCAP, el importe máximo de los gastos de publicidad de la licitación del contrato en los boletines oficiales u otros medios de difusión, que debe abonar el adjudicatario, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP.

En el Pliego de Condiciones Técnicas se incluyen cláusulas que no deberían figurar en el mismo sino en el PCAP, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP, y obviando de esta manera el preceptivo informe jurídico y el de la Intervención. Así, en el apartado nº 42, referente a las ampliaciones del servicio, se establecen disposiciones sobre el aumento del objeto del contrato y la revisión del canon anual, que no deberían incluirse en el contenido de dicho pliego, conforme a lo establecido en el artículo 68.1 del citado RGLCAP.

### **III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO**

Se ha examinado el procedimiento de adjudicación utilizado en base al TRLCAP, al resto de la normativa aplicable, a los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del citado TRLCAP así como a los demás principios de la contratación administrativa, lo que incluye el cumplimiento de las reglas sobre publicidad de las licitaciones y adjudicaciones, la verificación de la correcta selección del adjudicatario y que las resoluciones de adjudicación y su notificación cumplen los requisitos establecidos en la citada normativa. De este análisis podemos señalar, las siguientes consideraciones:

- Por lo que se refiere a las actuaciones para la selección del contratista, no consta en el expediente la certificación relacionada de la documentación recibida elaborada por el Jefe del registro de la Entidad, como preceptúa el artículo 80.5 del RGLCAP. Figura un “listado provisional”, con fecha de 22 de noviembre de 2007, de la presentación de dos ofertas, correspondientes a las empresas Servicios SEMAT, S.A. y SUFI, S.A, que carecen de la firma del encargado del registro o de cualquier otro responsable.
- Existe un Acta de la Mesa de contratación, de 22 de noviembre de 2007, en el que se refleja la apertura de las proposiciones presentadas al concurso por las dos empresas licitadores, que se comprometen a la realización del objeto del contrato por el precio de 12.047.955,00 euros, coincidente con el presupuesto anual de licitación. Pero no consta

haberse realizado, por la Mesa, la revisión de la documentación de las empresas participantes acreditativa de su personalidad, representación, capacidad y solvencia, así como de no encontrarse incurso en prohibiciones de contratar, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.

- Los informes técnicos de valoración de las ofertas que fundamentan la adjudicación del contrato, al no establecerse en el PCAP los métodos de reparto de las puntuaciones máximas atribuidas a los criterios de valoración, introducen elementos no previstos en aquél para evaluar las ofertas, desconocidos por los licitadores en el momento de prepararlas, lo que excede de la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos, que en todo caso se reconoce, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.2 del TRLCAP y que además es contrario al principio de transparencia que debe presidir la contratación pública. Así:

❖ Para valorar la organización y planificación el informe tiene en cuenta siete servicios, sin justificar su elección ni en qué consiste la "mayor significación de los mismos". Además se otorgan 8 puntos a la mejor propuesta presentada en cada uno de los siete servicios y 4 puntos a la otra oferta, pero sin motivar la utilización de esta proporción no prevista en el PCAP. También se resalta la posesión del Certificado de calidad ISO 9001-2000, por parte de una de las empresas, aspecto que tampoco se contemplaba en el PCAP.

❖ La "maquinaria propuesta" por encima de la exigida en el pliego, se otorga la puntuación de manera proporcional al importe de la inversión a realizar por cada empresa, pero sin determinar si para la valoración de la inversión se ha tenido en cuenta el valor contable, el real, el valor de mercado o de reposición o qué otros parámetros se han considerado.

❖ Para la valoración de la oferta económica, el informe atribuye una puntuación a cada una de las dos ofertas sin que conste cómo se ha obtenido el "modulo patrón" en que se basa, ni qué puntos corresponden a cada uno de los elementos, ni las reglas utilizadas para la distribución de la puntuación máxima de este criterio entre las ofertas.

❖ La valoración del criterio "medios humanos", que se realiza proporcionalmente al número de jornadas propuestas por cada empresa respecto al patrón de referencia,

patrón que no figuraba en el PCAP. Para los criterios “sistemas informáticos y de control” y “tecnologías avanzadas”, se otorga la misma puntuación a las dos empresas al considerar las ofertas similares, sin detallar los elementos tenidos en cuenta para esa valoración.

Lo indicado para el informe de valoración, apreciado en su conjunto, pone de manifiesto una actividad de los órganos técnicos que suple en este punto las deficiencias del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, al introducir aspectos y métodos de reparto desconocidos por los licitadores en el momento de preparar sus ofertas. Esa actividad excede de la propia de la discrecionalidad técnica de los informantes, que en todo caso se les reconoce, y es contraria al principio de transparencia que debe presidir la contratación pública.

La resolución de adjudicación del contrato se aprueba por la Junta de Gobierno Local el 28 de diciembre de 2007, por un importe de 12.047.955 euros anuales y un plazo de ejecución de 10 años a contar desde la formalización del contrato (hasta el 28 de enero de 2018), pudiendo ser prorrogado por periodos de un año hasta un máximo de dos años.

### **III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

Se han realizado verificaciones sobre la existencia y la aplicación por la Entidad de sistemas de control para determinar la buena ejecución del Servicio, así como las modificaciones en el objeto y en el precio que ha sufrido el contrato, y la regularidad de los pagos realizados.

#### **III.3.4.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL**

En relación con los mecanismos de control previstos para realizar el seguimiento de la ejecución de este contrato, hay que señalar que:

- No figuran en el PCAP cláusulas específicas acerca del control y del seguimiento de la ejecución del contrato.
- El Pliego de Condiciones Técnicas establece, en el apartado nº 21, que diariamente antes de las 9 horas se entregará por la empresa adjudicataria un parte de todo el personal y vehículos que están trabajando, determinando su situación y cometidos concretos asignados ese mismo día, con el fin de poder realizar las comprobaciones oportunas. A día vencido se entregará el parte de personal, parque y trabajos realmente ejecutados el día anterior al Jefe de Servicio de



Limpieza, los cuales servirán de base para conformar la factura mensual, o, en su caso, realizar las deducciones oportunas.

- Un informe del Jefe de Servicio de Sanidad y Medio Ambiente señala que el control de la actividad se realiza por él mismo y un Celador de limpieza, ambos funcionarios, mediante la recogida diaria de los partes de trabajo, avanzados y definitivos, y la comprobación aleatoria del personal y material empleado, mediante personación en las diferentes instalaciones, y del estado de las vías públicas. Además señala que existe un contacto diario presencial en las dependencias municipales con el delegado de la contrata, además de contactos telefónicos y por correo electrónico. También se realizan reuniones con particulares, colectivos y asociaciones para tratar temas con incidencia en la limpieza y recogida de residuos, y se verifican los resultados en relación con la celebración de eventos especiales (Fiestas patronales, concentraciones, alteraciones meteorológicas...)

- El Concejal de Hacienda del Ayuntamiento informa que la persona u órgano encargado del seguimiento del contrato es el Jefe de Servicio de Promoción Industrial, Sanidad y Medio Ambiente.

En el expediente aportado por el Ayuntamiento no figura documentación justificativa que refleje la citada actividad de control por parte del Ayuntamiento. Se han suministrado los partes de personal y de actividad realizados por la Empresa, pero no figura ninguna diligencia que acredite la intervención en el proceso de control por parte de la Administración, salvo el “recibí” de los mismos, sin que figure la identificación del firmante, aportado en fase de alegaciones.<sup>3</sup>

También manifiesta el Ayuntamiento que cada tres años, en el mes de diciembre, se realiza una encuesta de satisfacción con el servicio a cargo del adjudicatario, por parte de la Universidad de Burgos, dándose a conocer los resultados en los medios de comunicación. Aportando el Ayuntamiento dos “resúmenes ejecutivos” de sendos estudios de satisfacción elaborados en 2006 y 2016, realizados por un equipo de investigación de la Universidad de Burgos, y referencias de la prensa local a la encuesta de 2016.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>4</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

**III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL**

El documento contractual, suscrito el día 28 de enero de 2008, en la cláusula tercera, establece que el contrato tendrá una duración de 10 años contados desde su fecha de formalización. Además se admite la prórroga, mediante acuerdo expreso de las partes, de año en año, hasta un máximo de dos años más.

El objeto del contrato incluye diversas prestaciones por lo que, para la determinación del precio individualizado del servicio por Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, se ha tomado como referencia la distribución señalada en la documentación remitida por el propio Ayuntamiento, donde se incluyen los datos referentes a la distribución del precio inicial entre las diversas prestaciones, atribuyéndose al servicio de recogida de basuras el 51,72 % del importe del contrato. El precio anual inicial del contrato así calculado, referido exclusivamente a la prestación de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, quedó fijado como se determina en el cuadro siguiente:

**Canon inicial anual del contrato (2008)**

<b>CONCEPTOS</b>	<b>IMPORTES</b>
Capitulo I. Personal	7.415.262,30
Capitulo II. Parque móvil	2.248.166,26
Capitulo III. Varios	228.951,85
Capitulo IV. Amortizaciones	1.008.250,45
<b>Total Ejecución Material</b>	<b>10.900.630,86</b>
Costes Indirectos 0,2947 %	32.121,24
Gastos Generales y Beneficio Industrial 3,00 %	327.018,93
<b>Total Ejecución del Servicio</b>	<b>11.259.771,03</b>
IVA 7 %	788.183,97
<b>CANON ANUAL TOTAL CONTRATO</b>	<b>12.047.955,00</b>

CUADRO Nº 1

**Canon inicial anual correspondiente a la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y  
Ecoparque (2008)**

Conceptos	Importes
Total Ejecución del Servicio solo R.R.S.U. (51,72 %)	5.823.553,58
IVA 7 %	407.648,75
<b>CANON ANUAL R.R.S.U. Y ECOPARQUE</b>	<b>6.231.202,33</b>

CUADRO Nº 2

### **III.3.4.3. MODIFICADOS**

Por la Junta de Gobierno Local fue aprobado un modificado, con fecha 19 de mayo de 2009, consistente en la inclusión de la limpieza y recogida de residuos en parques y jardines, de acuerdo con la Memoria del Servicio, Inventario de Zonas Verdes y Estudio Económico realizado por la empresa adjudicataria, supervisado por el Jefe del Servicio de Limpieza Municipal, por importe de 656.702,93 euros. Del examen de la documentación remitida, para la realización de esta fiscalización, hay que señalar:

- Los nuevos servicios incluidos eran objeto de un contrato independiente con la empresa CESPA, S.A, que concluyó su vigencia en abril de 2008, sin que por un lado se haya justificado la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación por las unidades o prestaciones constitutivas de esta modificación y, por otro lado, el modificado no es debido a necesidades nuevas o causas imprevistas, incumpliendo lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP así como los principios de igualdad, publicidad y concurrencia señalados en el citado Texto refundido.
- El informe del Jefe de Servicio de Limpieza, de 30 de marzo de 2009, establece que el precio del modificado se obtendrá aplicando al nuevo servicio los precios unitarios que el contratista ofertó en los modelos 1, 2 y 3 del Pliego de Condiciones Técnicas, de conformidad con lo dispuesto en el PCAP, aportando el desglose de unidades de personal y de otros medios, necesarios para las nuevas prestaciones.
- Se formalizó en documento administrativo, el 15 de junio de 2009, pero ni en la resolución de aprobación ni en el documento de formalización figura la fecha de inicio de sus efectos, ni, por lo tanto, el comienzo de la obligación de cumplir las nuevas prestaciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCAP, que señala

que las modificaciones deberán formalizarse, y el artículo 71 del Real Decreto 1098/2001, que establece el contenido a incluir en el documento de formalización del contrato.

- La propuesta inicial del modificado ascendía a 688.597,93 euros, informada favorablemente por el Jefe del Servicio el 30 de marzo de 2009; sin embargo, el modificado se aprueba por cantidad inferior, 656.702,93 euros (IVA incluido), al señalar la Intervención que solo existe crédito por ese importe. En fase de alegaciones manifestó el Ayuntamiento que la diferencia fue asumida por el contratista, sin que se puedan determinar consecuencias derivadas de la diferencia por reducción del importe respecto del propuesto (31.895 euros).<sup>5</sup>

Dentro de la política de austeridad iniciada por el Ayuntamiento, en ejercicio 2012, se solicitó a la empresa adjudicataria un "estudio económico de modificación del contrato" para ajustar el importe del contrato a 14.815.244,52 euros anuales (IVA incluido), cantidad de la que dispone la entidad para hacer frente a la gestión y ejecución del contrato. En el informe del Jefe del Servicio de Limpieza, de 10 de julio de 2012, se cuantifica la propuesta de reducción de personal a fin de no sobrepasar el coste anual fijado por el Ayuntamiento, materializándose en la no contratación de personal suplente en vacaciones y para servicios extraordinarios, y a resultados de la revisión del convenio de su personal para el 2012 que estaba sin acordarse. Este modificado afecta exclusivamente a la parte del contrato referente a la limpieza viaria, no a la recogida de residuos sólidos.

Durante el ejercicio 2012, dentro de la tramitación de un modificado a la baja, como consecuencia de la aplicación por el Ayuntamiento de medidas de austeridad, se incluyó en el canon anual una nueva partida a abonar en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos, a la que se dotó con una cantidad estimativa a nivel de ejecución material por importe de 21.813,55 euros, abonable mensualmente previa justificación de los correspondientes gastos. En las actualizaciones del canon y revisiones de precios de 2013 y 2014 la citada partida de trabajos extraordinarios se cuantificó estimativamente en 85.000 euros anuales de ejecución material. Esta alteración debió instrumentarse como un modificado, con la debida justificación en el expediente y formalización independiente, conforme al artículo 101 del TRLCAP. Sin embargo, se omitió tal

---

<sup>5</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

procedimiento y se efectuaron las variaciones indebidamente en los acuerdos de revisión de precios y actualización del canon.<sup>6</sup>

#### **III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS**

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 12ª, establece el procedimiento de revisión de precios desglosando los apartados de “Personal”, donde se asume el incremento del IPC, la antigüedad, las disposiciones generales en el orden laboral y el 70% del exceso de estos costes. Además, señala que las “Condiciones de amortización y financiación” no experimentarán revisión de precios y que un tercer apartado formado por el resto de precios y partidas unitarias, “Otros”, se verá revisado a año vencido de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística en los doce meses anteriores. Esta descripción del procedimiento de revisión de precios realizada en el Pliego es insuficiente y no detalla cómo dicha revisión se realiza en la práctica.

La cláusula 42 del Pliego de Condiciones Técnicas “De las ampliaciones”, incluye una previsión obligatoria para la contrata de aumentar de plantilla y los equipos, con la consiguiente revisión del canon, de forma proporcional al número de viviendas dadas de alta en el padrón municipal, sobre las existentes a 1 de enero de 2008. Esta variación se incluye como un componente más de la revisión anual de precios cuando debería ser tratada como una modificación contractual, por extensión de su objeto debido a necesidades nuevas; e incluirse en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Del análisis de la documentación aportada correspondiente a las revisiones de precios, podemos señalar que el procedimiento de revisión de la retribución al contratista incluye dos actuaciones:

- Por un lado, la actualización de los costes de personal del ejercicio 2008, mediante la aplicación del incremento porcentual resultante de la diferencia entre el IPC aplicado en el convenio colectivo del personal (2 % para 2008) y el real (4,2 %), es decir, el 2,2 % en concepto de actualización. A este resultado se adicionan el 3,295 % de Costes Indirectos, Gastos Generales y Beneficio Industrial, y el 7 % en concepto de IVA. Este procedimiento de actualización no se recoge expresamente en el PCAP ni en el PCT,

---

<sup>6</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

contrariamente a los principios de publicidad y transparencia, y se aplica con efectos 1 de enero de 2008, cuando el contrato no se formalizó hasta el día 28 de dicho mes.

El mismo procedimiento de actualización se sigue durante los años 2009, 2010 y 2011, tomando como base los costes de personal actualizados a dichos ejercicios y los correspondientes desfases del IPC.

- Por otro lado, con efectos de 1 de enero de cada año y comenzando con 2009, se procede a la revisión de precios del canon del contrato. Esta revisión se realiza sobre el total del importe del contrato, sin diferenciar la parte correspondiente a la recogida de residuos urbanos con el resto de servicios. El procedimiento utilizado el primer año incluye los siguientes componentes:

- ❖ La repercusión en los costes de personal y de la antigüedad del IPC hasta 31 de diciembre del ejercicio anterior: el 1,4 % para 2008.

- ❖ El 70 % del exceso sobre el IPC pactado en convenio colectivo para 2008. El incremento del convenio para este año fue del 4 % y el aumento del IPC fue el 1,4 %, lo que sitúa la diferencia en el 2,60 %, de la que únicamente se aplica el 70 %.

- ❖ El incremento por el concepto de antigüedad en el capítulo de personal.

- ❖ La repercusión del aumento del IPC en los capítulos de maquinaria y varios. El apartado de maquinaria está referido al coste de utilización de los medios materiales empleados por la empresa, sin embargo el de “varios” no aparece definido en la documentación del expediente de revisión de precios.

- ❖ El 70 % del exceso sobre el IPC mínimo pactado en convenio colectivo, 2 %, pendiente de resolución de conflicto colectivo planteado por la interpretación del convenio.

- ❖ La repercusión en la ejecución material del aumento del número de viviendas, señalada en la cláusula 42 del Pliego de Condiciones Técnicas. Para el cálculo de la ejecución material de este concepto se incluye, además de los costes de personal, maquinaria y varios, una partida denominada “Adquisiciones”, por importe de 1.008.250,45 euros, que coincide con la partida de amortizaciones en la oferta inicial del adjudicatario. La revisión del precio de las amortizaciones está expresamente prohibida por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, por lo que debe entenderse que su inclusión en el importe de ejecución material estaría relacionada con

el cálculo del importe de las nuevas inversiones a realizar derivadas del aumento de viviendas. Por otro lado, no existe detalle sobre la fecha en que se ha producido el aumento efectivo de viviendas, abonándose el incremento como si se hubiera producido en todo el año natural.

❖ Al presupuesto de Ejecución Material obtenido, aplicados los anteriores cálculos, se añaden los porcentajes correspondientes a Costes Indirectos, Gastos Generales, Beneficio Industrial e IVA.

Las revisiones de precios de los años siguientes se producen de manera análoga a la descrita, con las siguientes matizaciones:

- La revisión de precios de los importes incluidos en el modificado, aprobado el 21 de mayo de 2009, no se realiza de forma separada, sino que su importe queda incluido en el canon anual del contrato para 2010. Por ello no se ha podido determinar que hubiera transcurrido un año desde la fecha de su aprobación y producción de efectos.
- En la revisión correspondiente al ejercicio 2012 se incluyó la modificación del contrato a la baja, derivado de las políticas de austeridad, mediante la reducción de jornadas laborales, sin despidos adicionales, pero manteniendo el resto de los elementos (Actualización del IPC y del canon según se describió con anterioridad). No hay constancia de los efectos, temporales y económicos, en las sucesivas revisiones de precios, de este modificado a la baja, al quedar diluido su contenido dentro del canon anual.
- En la actualización del canon y revisión de precios de 2012 se incluye una nueva partida por importe de 21.813,35 euros de ejecución material en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos, justificada por los gastos de funcionamiento de la central de recogida neumática sita en la calle San Pedro y San Felices. En las actualizaciones del canon y revisiones de precios de 2013 y 2014 la citada partida de trabajos extraordinarios se cuantifica estimativamente en 85.000 euros anuales de ejecución material, debiéndose abonar mensualmente únicamente los importes justificados. Entre éstos gastos se incluyen algunos que no parecen tener el carácter de extraordinarios (central de recogida neumática, puntos limpios semi-industriales o los trabajos de Eco-parque), sino que corresponderían a necesidades permanentes, y que debieron ser objeto del correspondiente modificado.

- Las revisiones de precios de los años 2010 y 2012 incluyen la modificación del IVA del 7% al 8% y del 8% al 10% respectivamente, con efectos de 1 de enero de ambos años. Sin embargo, la fecha de devengo de los nuevos tipos impositivos se produjo el 1 de julio y 1 de septiembre de dichos ejercicios.

### **III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014**

En contestación a la petición cursada por el Consejo de Cuentas, el Ayuntamiento remitió cumplimentado modelo Anexo 2, suscrito por el Servicio de Sanidad y Medio Ambiente, en el que se informaba de la cuantía del contrato durante los años 2013 y 2014, solo por la correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos y Ecoparque (cuantificado al 51,72 % del total), con los siguientes importes:

#### **Canon anual de R.R.S.U. y ECOPARQUE en 2013 y 2014**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Ejecución del Servicio	7.053.819,66	7.107.627,70
IVA 10 %	705.381,97	710.762,77
<b>Precio anual</b>	<b>7.759.201,63</b>	<b>7.818.390,47</b>

CUADRO Nº 3

Los precios, reflejados en este cuadro, incluyen la parte proporcional correspondiente a los 85.000 euros anuales en concepto de “Trabajos extraordinarios”, a justificar mensualmente, que se incluyeron en la actualización del canon total para 2013 y para 2014.

Teniendo en cuenta que el precio del contrato ha sido objeto de revisión de precios con efectos del día 1 de enero de cada año, el precio por meses del servicio permanecería invariable durante todo el año, excepto por lo indicado en el apartado anterior en relación con los trabajos extraordinarios, correspondiendo al siguiente cuadro:

#### **Canon mensual de R.R.S.U. y ECOPARQUE en 2013 y 2014**

<b>Periodo</b>	<b>Precio base</b>	<b>IVA 10 %</b>	<b>Precio mensual</b>
Desde Enero a Diciembre de 2013	587.818,31	58.781,83	646.600,14
Desde Enero a Diciembre de 2014	592.302,31	59.230,23	651.532,54

CUADRO Nº 4



### **III.3.4.6. FACTURACIÓN**

Por el Ayuntamiento se han facilitado las certificaciones mensuales correspondientes a los ejercicios 2013 y 2014. Los citados documentos están conformados por el representante del contratista y el Jefe del Servicio de Sanidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento, e incluyen la referencia presupuestaria, la fecha de la resolución de aprobación del canon vigente, el importe ejecutado durante el mes y el acumulado de meses anteriores. Todas las certificaciones incluyen la expresión de que el abono se realiza “a buena cuenta”, y su importe varía en los distintos meses, consecuencia de la inclusión en las mismas de diversos trabajos extraordinarios.

Las facturas expedidas por el contratista correspondientes a las mensualidades de 2013 y 2014, que acompañan a las certificaciones, cumplen los requisitos del artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación, pero no incluyen el desglose de los servicios prestados según contrato y de los prestados adicionalmente, ni el desglose de la ejecución material, los gastos generales y el beneficio industrial, girándose por el importe total mensual reflejado en la certificación correspondiente.<sup>7</sup>

También se elabora un resumen mensual diferenciando los importes a abonar en concepto de canon y por el concepto de "Varios". Este documento normalmente carece de firma y se limita a relacionar una serie de conceptos, los números de factura y sus importes. Los trabajos adicionales abonados se describen, en algunos casos, de forma genérica, lo que dificulta establecer su correspondencia con las cantidades reflejadas para su abono.<sup>8</sup> Sobre estos trabajos hay que señalar:

- 9
- 10
- 11
- 12
- 13

---

<sup>7</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>8</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>9</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

<sup>10</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

<sup>11</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

<sup>12</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

---

- 14

La factura de mayo de 2013 incluye una deducción de 100.115,12 euros en concepto de servicios no realizados en el capítulo de personal. De la documentación aportada se deduce que se trata de una regularización, por diferencias de cantidades, por amortización de plantilla de enero a mayo de 2013, que se corresponde con el plan de austeridad aprobado en 2012. Sin embargo la cuantía aplicable, de 2.136,64 euros que se multiplica por 41,238 mensualidades, de coste mensual de ejecución material no ha podido determinarse con la documentación remitida.<sup>15</sup>

### **III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES**

De la documentación remitida en el expediente no hay indicios de posibles subcontrataciones, de parte, de los servicios objeto del contrato.

### **III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO**

El contrato se encuentra vigente en la actualidad. Su plazo de ejecución es de 10 años a contar desde la formalización del contrato, por lo que, excluidas prórrogas u otras circunstancias que puedan afectar a su duración, su vigencia concluirá el 28 de enero de 2018.

### **III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN**

Los principales indicadores para valorar la gestión del servicio o su ejecución, de acuerdo con los equivalentes nacionales que se puedan encontrar, son los siguientes:

#### **Indicadores de Gestión**

<b>INDICADORES</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas.	179.097	177.776
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	50.193,70	50.880,75
C	Días de recogida al año.	365	365
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	7.759.201,63	7.818.390,96

<sup>13</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

<sup>14</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

<sup>15</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

INDICADORES		2013	2014
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	165.734.296,00	201.024.259,00
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	11.710.719,87	11.824.384,13
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U.	3.377	3.395
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	355.415	354.920
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	2.804	3.070
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	12	12
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	4	4

CUADRO Nº 5

Los datos reflejados en este cuadro han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Burgos, excepto el importe de las Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos (apartado E) que se han obtenido de la Plataforma de Rendición de Cuentas. Además señalar que todos los importes del cuadro se expresan con el IVA incluido.

De la anterior información se han obtenido los siguientes ratios:

### Ratios

RATIOS		2013	2014
B/A	Toneladas de residuos recogidos por habitante y año.	0,28	0,29
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	18,87	19,11
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	43,32	43,98
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	154,59	153,66
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,51	1,51
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	4,68	3,89
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	65,39	66,51
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	15,66	17,34

RATIOS		2013	2014
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	7,08	6,98
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	40.524	40.740
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	13.508	13.580

CUADRO Nº 6

Del análisis de los ratios aportados en este cuadro cabe señalar el correspondiente a la cobertura presupuestaria del servicio (relación ingresos/gastos) en el que se aprecia que los ingresos recaudados por la tasa correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos superan a los gastos producidos, aunque estos datos podrían no incluir otros gastos y derechos relacionados con el servicio. En el caso de que efectivamente se superara, iría en contra del principio de equivalencia, según el cual, el importe de la tasa debe cubrir como máximo el coste real o previsible del servicio o actividad e incumple el artículo 19, de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.<sup>16</sup>

### **III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece la obligación, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de publicar periódicamente, a través de la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas, la información relativa al coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales, antes del 1 de diciembre de cada año.

Los primeros datos publicados, correspondientes al ejercicio 2013, se obtuvieron directamente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a partir de las liquidaciones de presupuestos de aquel ejercicio y recogiendo los importes correspondientes a las áreas de gasto.

<sup>16</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

De la información relativa al año 2014, primera que han facilitado las Entidades Locales, destacamos los siguientes datos:

#### **Cuadro de Diferencias**

Concepto	Datos MHAP	Información remitida al Consejo	Diferencia
Coste / precio de la Gestión de Recogida de residuos (euros)	9.260.917	7.818.390	1.442.527
Producción anual residuos sólidos urbanos: toneladas	57.590	50.881	6.709
Nº contenedores	3.395	3.395	---

CUADRO Nº 7

La información remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente Ministerio de Hacienda y Función Pública), a través de la central de información económico-financiera, no coincide con los datos enviados a este Consejo para la realización de esta fiscalización, lo que incumple la obligación de remisión de la información establecida en la Orden HAP/2105/2012; además no hay constancia de la remisión, por este Ayuntamiento a la citada central de información, de los datos correspondientes al ejercicio 2015 y siguientes.

#### **IV. CONCLUSIONES**

1) La contratación de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos fue comunicada, por el Ayuntamiento de Burgos, al Tribunal de Cuentas; sin embargo no figura justificación de haberse comunicado los modificados del mismo. Tampoco hay constancia de que fuese comunicado este contrato, ni sus modificaciones, al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Se incumple lo establecido en los artículos 58 y 118 del TRLCAP y artículo 115 y el Anexo IX del RD RGLCAP. (Apartado III.1)

2) En la aplicación de la normativa presupuestaria, no se elabora un documento contable AD por el importe anual del contrato sino documentos AD mensuales; tampoco figuran los compromisos de gasto, AD, correspondientes a los modificados del contrato. Se incumple lo establecido en los artículos 54 y 56 del Real Decreto 500/1990. (Apartado III.2.1)

3) En cuanto a los mecanismos de control interno, no se ha elaborado el informe de la fiscalización del compromiso del gasto, previo a la adjudicación del contrato, establecido en el artículo 214.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Tampoco el informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, incumpliendo con el artículo 113.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. (Apartado III.2.2)

4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha establecido, con carácter previo, el Régimen Jurídico del servicio en contra de lo establecido en los artículos 155.2 y 158 del TRLCAP. (Apartado III.3.2)<sup>17</sup>

5) Por lo que respecta al cumplimiento del contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, se han observado principalmente las siguientes incidencias: (Apartado III.3.2)

- No se expresa la codificación correspondiente de la nomenclatura CPA "Clasificación de productos por actividades" para la definición del objeto del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 a) del RGLCAP.
- <sup>18</sup>
- No se establecen los requisitos mínimos de solvencia que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP.
- En los criterios objetivos de adjudicación del contrato no se establecen los criterios de reparto de las puntuaciones dentro del máximo otorgado a cada uno de ellos y, además, la descripción realizada en el PCAP de la forma de valorar la oferta económica es insuficiente para los licitadores; lo que no permite valorar las ofertas solo con lo expuesto en los Pliegos incumpliendo lo establecido en el artículo 86 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia.

---

<sup>17</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>18</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

- El procedimiento de revisión de precios, establecido en el Pliego, es insuficiente ya que al no describir todas las operaciones que se pueden aplicar permite que sea la entidad la que determine qué debe incluirse en cada revisión lo que otorga una discrecionalidad, que incumple lo establecido en el artículo 104.2 del RGLCAP, y supone una reducción del riesgo para el contratista.
- El Pliego no determina el importe máximo de los gastos de publicidad de la licitación que debe abonar el adjudicatario, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2.g del RGLCAP.

6) En el Pliego de Condiciones Técnicas se han incluido condiciones, que deberían figurar en el PCAP, como las ampliaciones del servicio, disposiciones sobre el aumento del objeto del contrato o la revisión del canon anual, lo que incumple el artículo 68.3 del RGLCAP. (Apartado III.3.2)

7) Por lo que se refiere a las actuaciones de las Mesas de contratación: (Apartado III.3.3)

- No hay constancia de que se haya realizado, por la Mesa, la revisión de la documentación de las empresas participantes acreditativa de su personalidad, representación, capacidad y solvencia, así como de no encontrarse incursas en prohibiciones de contratar, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.
- Los informes técnicos de valoración de las ofertas, que fundamentan la adjudicación del contrato, introducen elementos no previstos en el PCAP para evaluar las ofertas, lo que excede de la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.2 del TRLCAP y el principio de transparencia que debe presidir la contratación pública.

8) En relación con el seguimiento de la ejecución del contrato, si bien existe documentación presentada por la empresa sobre la actividad desarrollada, no hay justificación de las funciones de control realizadas por el Ayuntamiento en esta materia, incumpliendo el apartado 21 del PCT. (Apartado III.3.4.1).

9) La Entidad ha tramitado un modificado, cuyo objeto estaba incluido en un contrato independiente que concluyó su vigencia, sin que figuren los motivos por las que no se procedió a una nueva licitación. Tampoco se han justificado en el modificado las razones de interés público,

debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, exigidas en el artículo 101 del TRLCAP para que el órgano de contratación pueda introducir modificaciones. (Apartado III.3.4.3)

10) Una modificación contractual, como consecuencia de una ampliación del objeto debido a necesidades nuevas por incremento del número de viviendas, se tramita como un componente más de la revisión anual de precios. Por otro lado, en el canon anual del contrato se incluye una cantidad en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos, abonable mensualmente previa justificación de los correspondientes gastos, por importe de 21.813,55 euros de ejecución material. Dicha cantidad se aumentó a 85.000 euros anuales de ejecución material sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP. (Apartado III.3.4.4)<sup>19</sup>

11) El resumen mensual, que con carácter general se adjunta a la factura, al describir en algunos casos de forma genérica los trabajos adicionales abonados, dificulta establecer su correspondencia con las cantidades reflejadas para su abono. Esto impide comprobar si determinadas actividades están incluidas en el objeto del contrato o deben abonarse como trabajos adicionales. (Apartado III.3.4.6)<sup>20</sup>

12) La información facilitada por este Ayuntamiento, relativa al coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales en cumplimiento de lo establecido en la Orden HAP/2105/2012, no coincide con la información remitida al Consejo de Cuentas para la realización de los trabajos de esta auditoría. (Apartado III.3.7)

## **V. RECOMENDACIONES**

1) El Ayuntamiento de Burgos deberá establecer mecanismos que garanticen el envío de la información relativa a su actividad contractual al Registro Público de Contratos y al resto de entidades que sea preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable.

2) La Intervención deberá garantizar el respeto de la normativa presupuestaria en la tramitación de los expedientes de contratación, elaborando los correspondientes documentos contables.

---

<sup>19</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>20</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones



3) El Ayuntamiento deberá tramitar el expediente de contratación completo, formalizando todos los requisitos y documentos exigidos por la norma, incluidos la orden de inicio y el Régimen Jurídico del Servicio.

4) El Servicio competente en materia de contratación deberá poner especial cuidado en la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, incluyendo con el suficiente detalle los criterios mínimos de solvencia así como reforzar la objetividad de los criterios de adjudicación estableciendo en los pliegos, todos los baremos de reparto que serán tenidos en cuenta, de tal forma que se garantice el conocimiento por parte de los licitadores de la forma en que van a ser valoradas sus ofertas. Además deberá figurar con el suficiente detalle la descripción de la valoración de la oferta económica que garantice la aplicación del principio de transparencia, así como el importe máximo de los gastos de publicidad y el procedimiento completo para la revisión de precios.

5) La Mesa de Contratación deberá velar porque los Informes Técnicos de Valoración de las ofertas, que fundamentan la adjudicación del contrato, estén suficientemente motivados y que no tomen en consideración aspectos no contemplados en los PCAP, ni introduzcan elementos desconocidos por los licitadores en el momento de presentar su oferta.

6) El Servicio competente en el seguimiento de la ejecución de este contrato deberá dejar constancia, con la correspondiente documentación justificativa, de las actividades realizadas para el adecuado seguimiento y control de la ejecución del contrato.

7) El Ayuntamiento debe garantizar que las modificaciones que realice estén debidamente justificadas en el expediente, que sean por razones de interés público y que respondan a necesidades nuevas o causas imprevistas. Además no deberá incluir, como una revisión de precios aquellas variaciones en el contrato que supongan una modificación en su objeto.

8) El Servicio encargado de conformar las facturas deberá describir de forma precisa los conceptos que se abonan en cada factura, correspondientes al canon o a los trabajos adicionales, sin incluir en estos abonos adicionales actividades ya incluidas en el objeto del contrato.

9) La Intervención deberá remitir la información relativa al coste efectivo de los servicios públicos que presta, de forma completa y coherente, de acuerdo con lo establecido en la Orden HAP/2105/2012.

10) El Ayuntamiento debería encuadrar el contrato objeto de esta auditoría, en el futuro, dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, de acuerdo con los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente.

## **VI. OPINIÓN**

De acuerdo con los trabajos realizados, el Ayuntamiento de Burgos no cumple con la legalidad en las siguientes fases de la tramitación del procedimiento de contratación administrativa: Actuaciones preparatorias, Adjudicación y Modificación. (Conclusiones 5, 7, 9 y 10) <sup>21</sup>

Además, consta la existencia de sistemas de control por la entidad para determinar la efectiva realización del Servicio, si bien no hay justificación documental, en su aplicación, de las funciones de control realizadas por el Ayuntamiento. (Conclusión nº 8) <sup>22</sup>

Palencia, 20 de septiembre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

---

<sup>21</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>22</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

---