



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 SEGOVIA.**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016



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 16 de noviembre de 2017, cuya acta está pendiente de aprobación, adoptó el Acuerdo 65/2017, 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 SEGOVIA, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2016 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 Segovia 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 de Cuentas, a veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete.

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	5
I.2. MARCO JURÍDICO	6
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	7
II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	7
II.2. ALCANCE	8
II.3. LIMITACIONES	10
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	10
III. RESULTADOS DEL TRABAJO	10
III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO	11
III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO	11
III.2.1. ORGANIZACIÓN	11
III.2.2. CONTROL INTERNO	13
III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	14
III.3.1. ANTECEDENTES	14
III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS	15
III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	16



III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO	17
III.3.4.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL.....	18
III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL	18
III.3.4.3. MODIFICADOS	20
III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS.....	23
III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014.....	23
III.3.4.6. FACTURACIÓN.....	24
III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES.....	25
III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO.....	25
III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN	25
III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	27
IV. CONCLUSIONES	28
V. RECOMENDACIONES.....	31
VI. OPINIÓN.....	32

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AD	Autorización-Disposición
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
IPC	Índice de precios de consumo.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
RC	Retención de Crédito
RD	Real Decreto
R.R.S.U.	Recogida de Residuos Sólidos Urbanos.
R.S.U.	Residuos Sólidos Urbanos.

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 2016 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su sesión del día 12 de febrero de 2016 (BOCYL nº 43, de 3 de marzo), 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 Segovia".

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 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 de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- 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.).
- 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 Segovia, 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

Segovia es un municipio con una extensión aproximada de 164 km², el 2,37% de la superficie de la provincia, y con una población, en 2013 de 54.309 habitantes y en 2014 de 53.260 habitantes.

La fiscalización se ha realizado sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Segovia 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. Dado que el citado servicio fue contratado conjuntamente con la limpieza viaria y otras prestaciones, se ha realizado un estudio diferenciado del mismo, conforme al desglose proporcionado por el Ayuntamiento de Segovia.

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 Segovia.

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 30 de mayo de 2017 y fue recibido por el ente fiscalizado el 31 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 a la administración. Sería conveniente que para evitar reiteraciones de trabajos innecesarias se extremase la diligencia por parte de la administración 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 Segovia.

El contrato fue adjudicado por un plazo de duración de 12 años, y formalizado con fecha 17 de marzo de 2006, comenzando la prestación de servicios el 17 de abril siguiente,

encontrándose por tanto vigente en la fecha de realización de los trabajos de campo. Se admite la prórroga del contrato por 10 años más, en periodos no superiores a cinco años cada uno.

El canon anual de la adjudicación ascendió a 3.912.841,89 euros, de los que se han considerado imputables a la recogida de residuos urbanos 1.663.370,94 euros.

Se tramitaron revisiones de precios anuales a partir del primer día del mes siguiente al cumplimiento del primer año de vigencia del contrato, asumiéndose el incremento del IPC interanual, referido a los doce meses anteriores, sobre la totalidad del canon, excepto la partida de amortizaciones.

El contrato fue objeto de cuatro modificaciones por los que se ampliaron y mejoraron diversos servicios y dotaciones, por importes de 128.820,33 euros, 83.897,24 euros, 109.010,82 euros y 227.579,22 euros, respectivamente.

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

III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO

En la documentación aportada por el Ayuntamiento no figura justificación de haber remitido la información del contrato correspondiente a la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos objeto de esta fiscalización al Consejo de Cuentas de Castilla y León, ni tampoco de sus modificaciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP y en el 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Consejo de Cuentas.¹

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 Segovia, 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:

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

a) El órgano competente para realizar esta contratación es el Pleno municipal por razón de la cuantía y de la duración del contrato; de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2.n) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, habiéndose firmado el contrato el Alcalde, en representación del citado 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 también se han aprobado por el Pleno, previo Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, de acuerdo con el contenido del artículo 59 del TRLCAP.

b) El Ayuntamiento de Segovia, a pesar de haberse solicitado de forma expresa, no ha informado de la aprobación de normas internas propias en materia de contratación por lo que sus actuaciones 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 mes de abril 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 aplicación de la normativa presupuestaria en materia de ejecución del gasto público en la documentación aportada no figura que, con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación, se haya elaborado el documento contable de retención de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 del TRLCAP; en cuanto a la certificación que garantice que, en los gastos de carácter plurianual, se cumplen los requisitos y límites establecidos en el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales la emitida es incompleta, al referirse sólo a la primera anualidad, incumpliendo lo establecido en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990, de que el Interventor deberá certificar que no se superan los límites

establecidos para estos gastos en este Real Decreto. Además no hay constancia, en la documentación aportada, del documento AD que refleje el compromiso del gasto, una vez adjudicado el contrato, ni de los AD correspondientes a los cuatro modificados y nueve revisiones de precios realizados en el contrato, en contra de lo establecido en los artículos 54 y 56 del citado Real Decreto 500/1990. No obstante, en los correspondientes acuerdos del Pleno se hace constar la existencia del informe emitido por la Intervención de Fondos donde se manifiesta la existencia de consignación presupuestaria suficiente para atender el gasto.²

El Ayuntamiento aportó un documento contable RC de fecha posterior a la adjudicación del contrato, de 10 de marzo de 2006, aunque con carácter previo a la formalización y cuyo importe corresponde únicamente al primer ejercicio presupuestario, desde el 15 de abril al 31 de diciembre de 2006.³

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 que figura el informe de la fiscalización previa del expediente de contratación, de fecha 25 de agosto de 2005, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2 del TRLCAP, así como de la fiscalización por la Intervención de los cuatro modificados aprobados en este contrato. Sin embargo, no consta el informe de la fiscalización del compromiso del gasto, previo 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.

Por lo que se refiere al informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, figura en el expediente un informe del Jefe de Contratación, de 23 de agosto de

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

2005, pronunciándose sobre diversos aspectos del contrato y un conforme suscrito, en la misma fecha, por la Vicesecretaría; esto indica que la misma persona, el Jefe de Contratación, realiza la tramitación del expediente de contratación y elabora el informe jurídico preceptivo sobre dicha tramitación. Señalar además que, dado que esta competencia está atribuida a la Secretaría de la Corporación, debería existir constancia documental por la que se realiza la delegación, sustitución o suplencia por la Vicesecretaría.⁴

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 Segovia 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.

⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS

El Ayuntamiento ha iniciado la tramitación del expediente dejando constancia, en la documentación preparatoria, de la justificación, naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, del presupuesto y de que el servicio responde a una necesidad específica de interés público; sin embargo, no figura en el expediente la aprobación expresa del gasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.2 del TRLCAP.⁵

6

Por lo que se refiere al contenido del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, reúne las precisiones legal y reglamentariamente establecidas, de acuerdo con el artículo 67 del RGLCAP, y su contenido se considera ajustado a derecho, excepto por lo siguiente:

- No figura la fecha de redacción, 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 ...
- 7
- No se establecen los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional que deben acreditar los licitadores, de entre los señalados en los artículos 16 y 19 del TRLCAP, lo que convierte la aceptación a la licitación en un acto arbitrario. Tampoco se precisan dichos criterios en el anuncio de licitación, que se remite a los Pliegos de Condiciones, lo que incumple lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP.
- 8
- En los criterios para valorar la oferta económica, se atribuye la máxima puntuación a todas las ofertas que supongan una baja superior a la media de todas las bajas incrementada en 10 puntos; aplicando una fórmula matemática para el resto de ofertas; esto puede dar lugar a que la oferta económicamente más ventajosa no obtenga la puntuación máxima, si no alcanza la baja media incrementada en diez puntos, o que varias ofertas con distinto precio de licitación, si sobrepasan ese umbral, obtengan la máxima puntuación, incumpliendo los

⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁶ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁷ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁸ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.

- En el Pliego de Prescripciones Técnicas se indican las instalaciones que el Ayuntamiento cederá a la contrata para su gestión sin embargo en el PCAP, excepto los terrenos donde se ubicaría el Parque Central e instalaciones anexas, no se especifican las obras e instalaciones, bienes y medios auxiliares que la administración aporta incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.g) del RGLCAP.⁹
- No se establece la distribución de anualidades del gasto, en contra de lo dispuesto en el artículo 67.2.c) del RGLCAP. Solamente se indica que el servicio se financiará para el año 2006 con cargo a una partida presupuestaria, quedando condicionado al crédito que, al tratarse de un contrato de naturaleza plurianual (12 años), se autorice en los sucesivos presupuestos municipales.
- Consta la aprobación por el Pleno de los pliegos, en sesión celebrada el 31 de agosto de 2005, pero no figura la aprobación expresa del expediente de contratación, del gasto y de la apertura del procedimiento de adjudicación, incumpliendo lo establecido en el artículo 69.1 del TRLCAP.

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:

- En el anuncio de publicidad de la convocatoria en el BOE no se ajusta al contenido establecido en el Anexo VII del RGLCAP, al no incluir el número de expediente, los requisitos de solvencia económica y financiera y profesional o técnica exigibles a los licitadores, remitiéndose al contenido de los PCAP, ni la

⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

fecha y hora de apertura de ofertas, indicando que será "la que señale el presidente de la mesa de contratación".

- 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 la solicitud de admisión de las empresas licitadoras, con fecha y sello del registro del último día de presentación.¹⁰
- En cuanto a las actuaciones de la Mesa de contratación podemos señalar lo siguiente:

➤ No hay constancia de que se hayan elaborado las actas definitivas correspondientes a las reuniones de la Mesa de contratación; en el expediente solamente figuran 2 documentos encabezados como "Borrador del Acta...", en los que no se indican los asistentes y uno de ellos tampoco está firmado; esto incumple lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.

➤ ¹¹

❖ ¹²

❖ Para la valoración de la Memoria Económica y Presupuesto, en la que se analiza la coherencia de la propuesta, en lugar de ser objeto de una valoración global con la atribución únicamente de la puntuación máxima establecida en el PCAP (hasta 1 punto), se realiza también en relación con cada uno de los 14 servicios valorados, como un cuarto aspecto además de los señalados en el punto anterior. Esta forma no estaba prevista en el PCAP y distorsiona la ponderación atribuida por el mismo, ya que, de esta manera, el peso de este aspecto sobre los 26 puntos totales pasa a ser notablemente superior que el inicialmente atribuido por el PCAP.

- La resolución de adjudicación se aprueba por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de enero de 2006, sobre la base de la propuesta que realiza la Mesa de contratación.

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

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹¹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

¹² Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

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 el PCAP (páginas 72 a 75) se establecen cláusulas específicas acerca de los mecanismos de control y seguimiento de la ejecución del contrato, vinculándose dichos controles a la actividad de la empresa incluida en las certificaciones mensuales presentadas por la misma. También, en la cláusula nº 26, referente a la forma de pago, se indican una serie de actividades de los Servicios Técnicos Municipales en cuanto a la conformación de las facturas mensuales, así como la posibilidad, junto con la Intervención, de solicitar cualquier documentación o datos para la comprobación de los conceptos facturados, otorgando al Ayuntamiento la competencia, en caso de trabajos no realizados o incumplimientos, de practicar deducciones o imponer sanciones.¹³

Mensualmente el Técnico de Residuos, Limpieza Viaria y Sostenibilidad emite un informe relativo a la certificación de los servicios realizados y a la factura correspondiente. Todas las facturas mensuales se tramitan por el mismo importe, hasta la nueva revisión de precios.¹⁴

Con fecha 4 de octubre de 2007 se contrataron, con la empresa ECA Bureau Veritas, las acciones de control del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria, por una duración de dos años y un importe de 144.473,15 euros, con la obligación de remitir informes semanales y semestrales y celebrar reuniones con igual frecuencia. Posteriormente la empresa ECA Bureau Veritas fue contratada por la propia empresa adjudicataria de este contrato (Fomento de Construcciones y Contratas S.A.), y desde febrero de 2010 lleva a cabo inspecciones de los servicios, en colaboración con la adjudicataria, aportando ésta su inspector de calidad para llevar a cabo el trabajo de campo.

III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL

Ni la resolución de adjudicación ni el documento de formalización del contrato establecen la fecha concreta de su inicio. En el documento contractual, suscrito el día 17 de marzo de 2006, la estipulación undécima establece que el contrato tendrá una duración de 12 años, contados desde la fecha de inicio de la prestación de los servicios, momento en el que se

¹³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

levantará acta oficial. Se aporta dicha acta, en trámite de alegaciones, quedando establecida la fecha de inicio el 17 de abril de 2006, que coincide con la indicada por el Ayuntamiento en el cuadro ANEXO I remitido con el expediente.¹⁵

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 el ANEXO I de la documentación remitida por el propio Ayuntamiento; en él se incluyen los datos referentes a la distribución del precio inicial entre las diversas prestaciones que comprende el contrato, así como en los sucesivos modificados y revisiones de precios producidos hasta 2014. El precio anual inicial del contrato así calculado, referido exclusivamente a la prestación de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, quedó fijado en el 42,51 % del precio total como se determina en el cuadro siguiente:

Canon inicial anual del contrato (2006)

<i>CONCEPTOS</i>	<i>IMPORTES</i>
<i>Costes de personal</i>	2.737.466,00
<i>Amortizaciones y financiación</i>	342.764,00
<i>Conservación y mantenimiento</i>	195.661,00
<i>Otros costes</i>	274.4691,00
<i>Total Ejecución Material</i>	3.550.352,00
<i>Gastos Generales y Beneficio Industrial 3 %</i>	106.510,56
<i>IVA 7 %</i>	255.980,38
CANON ANUAL TOTAL CONTRATO	3.912.842,94

CUADRO Nº 1

Pese a que la oferta de la empresa cifra el coste de explotación en la cantidad indicada en el cuadro, la oferta final total se cuantifica en 3.912.841,89, existiendo una ligera diferencia con el canon anual, calculado conforme a lo indicado en el cuadro. La adjudicación se hace por 3.912.841,68, pero en el contrato se recoge la cifra coincidente con la oferta de la empresa.

¹⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

**Canon inicial anual correspondiente a la recogida
y tratamiento de R.S.U. (2006)**

<i>CONCEPTOS</i>	<i>IMPORTE</i>
<i>Precio base solo R.R.S.U. (42,51 %)</i>	<i>1.554.532,27</i>
<i>IVA 7 %</i>	<i>108.817,26</i>
<i>CANON ANUAL R.R.S.U.</i>	<i>1.663.349,53</i>

CUADRO Nº 2

III.3.4.3. MODIFICADOS

Desde la adjudicación del contrato han sido aprobados cuatro modificados de los que se han remitido, para la realización de esta fiscalización, el acuerdo de aprobación por el Pleno y el documento de formalización de cada uno de ellos, y, en fase de alegaciones, los informes técnicos justificativos de la necesidad. Estos modificados son los siguientes:¹⁶

1º) Modificado nº 1. Su objeto es el incremento del número de contenedores de carga lateral, la adquisición de un contenedor auto compactador y de caja compactadora y el incremento de la frecuencia de recogida de los residuos de fracción selectiva. El importe del incremento quedó fijado en 128.820,33 euros anuales, IVA incluido.

2º) Modificado nº 2. Su objeto es el servicio de recogida de la fracción materia orgánica-resto procedente de la zona de hostelería del casco antiguo los domingos y festivos a las 6 de la mañana y el aumento en un día más a la semana (cuatro veces) la recogida de los contenedores de papel-cartón y envases ligeros. El importe del incremento quedó fijado en 83.897,24 euros anuales, IVA incluido.

3º) Modificado nº 3. Su objeto son las mejoras del servicio de limpieza de emergencia motivada por nevadas y/o heladas, inclusión de los patios del barrio San José en zonas limpieza viaria, refuerzo en limpieza viaria en zonas de noche los domingos y festivos, incremento en servicio de recogida de enseres domésticos y la inclusión de recogida de residuos voluminosos si fuera necesario. El importe del incremento quedó fijado en 109.010,82 euros anuales, IVA incluido.

¹⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

4º) Modificado nº 4. Su objeto es la colocación provisional urgente de 10 contenedores, servicio de barrido manual y vaciado de papeleras desde el 3 de septiembre de 2010 por la urbanización del nuevo barrio sector I, puesta en marcha nuevo mercado al aire libre, y un nuevo punto limpio fijo. El incremento anual quedo fijado en 227.579,22 euros anuales, IVA incluido; no obstante se acordó una minoración del canon por los trabajos no realizados en el mercado al aire libre de Nueva Segovia por un Decreto, de fecha 24 de noviembre de 2011, por un importe de 26.988,72 euros al año, que se menciona expresamente en el informe relativo a la certificación y la factura de todos los meses, y que ha sido aportado en fase de alegaciones. (No se menciona en los resúmenes que se hacen en las posteriores revisiones de precios).¹⁷

En el análisis de la documentación aportada relativa a la tramitación de los expedientes de modificación, se han observado las siguientes circunstancias:

- En el modificado nº 1 no queda acreditada la existencia de necesidades nuevas o causas imprevistas que lo justifiquen, conforme al artículo 101 del TRLCAP. Se amplió el contrato en aspectos que debieron integrar su objeto inicial, o haber sido objeto de licitación, por corresponder a necesidades conocidas en aquél momento. Esta afirmación queda corroborada adicionalmente por la proximidad temporal entre la adjudicación del contrato y la aprobación del modificado.¹⁸
- No hay constancia del informe del servicio jurídico correspondiente previo a la aprobación de los modificados nº 2, 3 y 4. El del nº 1 se limita a dar la conformidad al informe de la Jefa de Sección de Patrimonio y Contratación. Se incumple 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.¹⁹
- En ningún de los modificados figura su fecha de efectos ni, por lo tanto, el comienzo de la obligación de cumplir las nuevas prestaciones; lo que incumple lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCAP, que señala que las modificaciones deberán formalizarse, y el Artículo 71 del RD 1098/2001, que establece el contenido a incluir en el documento de formalización del contrato.
- No aparece desglosado el IVA correspondiente al importe de ningún modificado.

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

En el modificado nº 1, la adquisición de un contenedor autocompactor y caja compactadora, tiene entidad suficiente para haberse tramitado mediante una nueva licitación sin que, en el expediente se haya justificado la improcedencia de esta nueva convocatoria, lo que incumple el artículo 101 del TRLCAP y, entre otros, los principios de publicidad y concurrencia que deben informar la contratación pública.²⁰

En el análisis de la documentación aportada relativa a la tramitación de los expedientes de modificación, se han observado las siguientes circunstancias:

- No figura el informe justificativo de la necesidad de la modificación, únicamente se especifica el objeto de la misma. No se alude a las razones de interés público, sobre la base de necesidades nuevas o causas imprevistas, que justifican la modificación de los elementos del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP.
- No hay constancia del informe del servicio jurídico correspondiente ni del correspondiente trámite de audiencia al contratista, incumpliendo lo establecido en el artículo 59 del TRLCAP.
- En ningún de los modificados figura su fecha de efectos ni, por lo tanto, el comienzo de la obligación de cumplir las nuevas prestaciones; lo que incumple lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCAP, que señala que las modificaciones deberán formalizarse, y el Artículo 71 del RD 1098/2001, que establece el contenido a incluir en el documento de formalización del contrato.
- No aparece desglosado el IVA correspondiente al importe de ningún modificado.

En dos de las modificaciones realizadas las unidades o prestaciones constitutivas de su objeto tienen la entidad suficiente para haberse tramitado mediante una nueva licitación sin que, en el expediente se haya justificado la improcedencia de esta nueva convocatoria, lo que incumple el artículo 101 del TRLCAP y, entre otros, los principios de publicidad y concurrencia que deben informar la contratación pública. Así, podemos señalar que:

- En el modificado nº 1, la adquisición de un contenedor autocompactor y caja compactadora debería haberse realizado mediante un contrato de suministros.
- En el modificado nº 4, la creación de un nuevo punto limpio fijo, también debería haber sido objeto de un nuevo expediente de contratación.

²⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 5ª, establece el procedimiento de revisión de precios señalando su procedencia a partir del primer día del mes siguiente al cumplimiento de un año desde el inicio de la prestación de los servicios; siendo objeto de revisión la totalidad de los precios, con excepción de la parte relativa a las amortizaciones, aplicando sobre ellos el Índice de Precios al Consumo (IPC) interanual referido a los doce meses anteriores.

La primera revisión se produce con efectos de 1 de mayo de 2007, y constan en la documentación aportada las sucesivas revisiones, todas ellas con efectos 1 de mayo, de los siguientes años hasta 2015.

21

En la documentación de los expedientes de las revisiones de precios figuran desglosados los importes correspondientes a la ejecución material, los gastos generales y el beneficio industrial, así como la parte correspondiente a las amortizaciones que no son objeto de revisión.²²

Los modificados nº 3 y 4 no se formalizan en el mismo mes que se inició el contrato y, por tanto, su revisión de precios no coincidiría en el tiempo con la del contrato principal. Sin embargo, se atribuye a tales revisiones la misma fecha de efectos que las prestaciones del contrato principal, sin que haya transcurrido el año a que se refiere la cláusula 5ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, lo que no se adecua a lo establecido en los artículos 103 y 163 del TRLCAP.

III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014

En contestación a la petición de información cursada por el Consejo de Cuentas, el Ayuntamiento remitió cumplimentado el modelo Anexo I, suscrito por la Técnico de Residuos, Limpieza Viaria y Sostenibilidad, en el que se informaba de la cuantía del contrato durante los años 2013 y 2014, solo por el importe correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos, con los siguientes importes:

Canon anual en 2013 y 2014

²¹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

²² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

	2013	2014
Precio base	2.167.920,44	2.182.134,96
IVA 10 %	216.792,04	218.213,50
Precio anual	2.384.712,48	2.400.348,46

CUADRO Nº 3

Teniendo en cuenta que el precio del contrato ha sido objeto de revisión de precios en la mensualidad de mayo de los correspondientes años, y que el último modificado data de 2011, el precio por meses del servicio de recogida de residuos sólidos se corresponde con el siguiente cuadro:

Canon mensual en 2013 y 2014

Periodo	Precio base	IVA 10 %	Precio mensual
Desde Enero de 2013 a Abril de 2013	179.160,08	17.916,01	197.076,08
Desde Mayo de 2013 a Abril de 2014	181.410,02	18.141,00	199.551,02
Desde Mayo de 2014 a Diciembre 2014	182.061,85	18.206,19	200.268,04

CUADRO Nº 4

III.3.4.6. FACTURACIÓN

El Ayuntamiento ha proporcionado las facturas mensuales correspondientes a los servicios recibidos durante los ejercicios 2013 y 2014.²³

Las facturas 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.

Las facturas están rubricadas por la Técnico del Ayuntamiento encargada del servicio y por un representante de la empresa, que según información del Ayuntamiento era el Gerente de la misma.²⁴

²³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

²⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

La facturación mensual se ajusta a los requisitos establecidos en el PCAP al existir informe de conformidad por los Servicios Técnicos municipales, a través de la Técnico responsable, y que se refiere exclusivamente a servicios incluidos en el objeto del contrato.

El importe de las facturas incluye la totalidad de los servicios del contrato (incluida limpieza urbana), con indicación del Acuerdo de la Junta de Gobierno que aprobó el canon vigente en el momento, con desglose de la ejecución material, gastos generales y beneficio industrial e IVA. Se factura mensualmente por el mismo importe hasta la siguiente revisión de precios. Además, existe una factura anual en concepto de atrasos desde la fecha de efectos de la última revisión de precios.

III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES

No hay constancia, en la documentación remitida en el expediente, de que los servicios objeto del contrato hayan sido subcontratados.

III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO

El contrato tiene una duración de 12 años, prorrogable por diez años más, en periodos no superiores a cinco años cada uno. En consecuencia, teniendo en cuenta que su vigencia se inició el 17 de abril de 2006, el contrato concluirá, excluidas prórrogas u otras circunstancias que puedan afectar a su duración, el 16 de abril 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

INDICADORES		2013	2014
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas.	54.309	53.260
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	17.932	17.941
C	Días de recogida al año.	365	365
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	2.380.789,54	2.398.519,67
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	56.076.071,11	53.752.429,55

INDICADORES		2013	2014
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	3.177.089,69	3.271.990,13
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U	946	953
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	295.153	269.971
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	314	496
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	27	27
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	16	16

CUADRO Nº 5

Los datos reflejados en este cuadro han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Segovia, excepto los consignados en la letra 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.	0,33	0,34
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	17,42	17,89
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	43,84	45,03
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	132,76	133,69
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,33	1,33
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	4,25	4,46
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	58,50	61,43
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	5,78	9,31
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	16,46	15,05

RATIOS		2013	2014
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	25.542	25.731
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	15.136	15.248

CUADRO N° 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 lo que va 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.

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.

La información relativa al año 2014, primera que han facilitado las Entidades Locales, es la siguiente:

Concepto	Datos MHAP	Información remitida al Consejo de	Diferencia
-----------------	-------------------	---	-------------------

Coste / precio de la Gestión de Recogida de residuos (euros)	2.793.810	2.400.348	393.462
Producción anual residuos urbanos: toneladas	21.456	20.834	622
Nº contenedores	1.754	1.816	- 62

CUADRO Nº 7 ²⁵

Esta 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. En los datos suministrados, correspondientes al ejercicio 2015, figura el coste efectivo por un importe de 2.824.942,59 euros, una Producción anual de residuos urbanos de 22.115,04 toneladas y un total de 1.873 contenedores. Los datos del ejercicio 2016, hasta la fecha de este Acta, no figuran publicados en la página habilitada del Ministerio de Hacienda.

IV. CONCLUSIONES

1) El Ayuntamiento de Segovia no ha comunicado al Consejo de Cuentas de Castilla y León el contrato del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, ni ninguna de sus modificaciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP y en el 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Consejo de Cuentas. (Apartado III.1)²⁶

2) En cuanto a la aplicación de la normativa presupuestaria, no figura en el expediente el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, tampoco que se haya elaborado el certificado sobre los límites de los gastos plurianuales al que se refiere el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales. (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. Tampoco el informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, incumpliendo con

²⁵ Cuadro modificado en virtud de alegaciones

²⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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)²⁷

4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha emitido la aprobación del gasto, lo que incumple el artículo 67 del TRLCAP. (Apartado III.3.2)²⁸

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)

- ²⁹
- No se establecen los requisitos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP.
- ³⁰
- En relación con los criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas, se ha producido una incorrecta ponderación del criterio referente a la oferta económica al poder atribuir la máxima puntuación a diferentes ofertas y aplicar una fórmula matemática para el resto; lo que puede dar lugar a que la oferta económicamente más ventajosa no obtenga la máxima puntuación, incumpliendo los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.
- En el PCAP no se especifican las obras e instalaciones, bienes y medios auxiliares que la administración aporta, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.g) del RGLCAP.
- No se establece la distribución de anualidades del gasto, en contra de lo dispuesto en el artículo 67.2.c) del RGLCAP.
- Aunque consta la aprobación por el Pleno de los pliegos pero no hay constancia de la aprobación expresa del expediente de contratación, del gasto y de la

²⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

²⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

²⁹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

³⁰ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

apertura del procedimiento de adjudicación, incumpliendo lo establecido en el artículo 69.1 del TRLCAP.

6) En cuanto a la publicidad de la convocatoria en el BOE, el anuncio de licitación ha omitido en su contenido varios aspectos que debían ser objeto de publicidad, incumpliendo lo establecido en el Anexo VII del RGLCAP. (Apartado III.3.3)

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

- No hay constancia de que se hayan elaborado las actas definitivas correspondientes a las reuniones de la Mesa de contratación, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.

- ³¹

8) El Ayuntamiento tiene establecido un sistema específico de seguimiento y control a realizar para determinar la efectiva realización del Servicio, emitiendo informes individualizados sobre la certificación de los servicios realizados y la factura. (Apartado III.3).³²

9) El documento de formalización del contrato no establece la fecha concreta del inicio de su ejecución, incumpliendo lo establecido en el artículo 71.3 del Real Decreto 1098/2001, aunque dicha fecha viene establecida en el acta oficial elaborado en el momento de inicio de la prestación. (Apartado III.3.4.2) ³³

10) En el modificado nº 1 no queda acreditada la existencia de necesidades nuevas o causas imprevistas que lo justifiquen, conforme al artículo 101 del TRLCAP. En los expedientes de modificación no hay constancia del informe jurídico emitido por la Secretaría del Ayuntamiento, incumpliendo el artículo 113.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril. Tampoco figura en ninguno su fecha de efectos, en contra de lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCAP, ni aparece desglosado el IVA. (Apartado III.3.4.3) ³⁴

³¹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

³² Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

³³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

³⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

11) El modificado nº 1 tiene como objeto prestaciones que deberían haberse incluido en el contrato inicial o haberse tramitado de forma independiente al contrato de gestión de residuos, lo que incumple el artículo 101 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia que deben informar la contratación pública. (Apartado III.3.4.3) ³⁵

12) ³⁶

13) 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 Segovia deberá establecer mecanismos que garanticen el envío de la información relativa a su actividad contractual al Consejo de Cuentas de Castilla y León y al resto de entidades que sea preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable.³⁷

2) La Intervención deberá garantizar el respeto de la normativa presupuestaria en la tramitación de los expedientes de contratación, elaborando los certificados de existencia de crédito adecuado y suficiente así como el correspondiente al cumplimiento de los límites establecidos para los gastos plurianuales.

3) El Ayuntamiento deberá tramitar el expediente de contratación completo, formalizando todos los requisitos y documentos exigidos por la norma; incluidos el informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la aprobación del gasto por el órgano competente.³⁸

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 establecer en la valoración de la

³⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

³⁶ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

³⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

³⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

oferta económica, fórmulas o criterios que garanticen la mayor puntuación posible a la mayor baja y que no atribuyan la misma puntuación a ofertas diferentes.³⁹

5) En relación con la de publicidad en el BOE, el Servicio competente en materia de contratación deberá ajustar el contenido de los anuncios de licitación a lo establecido en el Anexo VII del RGLCAP.

6) ⁴⁰

7) ⁴¹

8) La Entidad deberá establecer en el documento de formalización del contrato la fecha del inicio de su ejecución.⁴²

9) El Ayuntamiento deberá garantizar que las modificaciones que realice estén debidamente justificadas en el expediente y que respondan a necesidades nuevas o causas imprevistas. Además no deberá tramitar, como un modificado, aquellas prestaciones que sean independientes al objeto del contrato principal.⁴³

10) ⁴⁴

11) 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.

12) El Ayuntamiento deberá 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 Segovia cumple con carácter general la legalidad vigente, salvo por los incumplimientos detectados en las conclusiones nº 5, 7, 10 y 11.⁴⁵

³⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴⁰ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁴¹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁴² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴⁴ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

La Entidad tiene establecido un sistema específico de seguimiento y control a realizar para determinar la efectiva realización del Servicio, emitiendo informes individualizados sobre la certificación de los servicios realizados y la factura. (Conclusión nº 8) ⁴⁶

Palencia, 16 de noviembre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

⁴⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones