



**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

- <sup>2</sup>
- 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 CESPAS, 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 resultas 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**

<b>Concepto</b>	<b>Datos MHAP</b>	<b>Información remitida al Consejo</b>	<b>Diferencia</b>
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

---



Con fecha 18 de mayo de 2017 entró en el Registro General del Ayuntamiento de Burgos informe provisional relativo a la *"Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos"*, incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015, con el fin de que puedan ser formuladas alegaciones en el plazo de quince días naturales a contar desde la fecha de su recepción. Fue enviado al Servicio de Sanidad y Medio Ambiente.

Con fecha 26 de mayo de 2017 el informe provisional fue remitido por parte del Servicio de Sanidad y Medio Ambiente al Área de Hacienda del Ayuntamiento de Burgos. Ante tal circunstancia, el Ayuntamiento de Burgos, mediante escrito de igual fecha, 26 de mayo de 2017, solicitó ampliación del plazo para presentar alegaciones.

Con fecha 31 de mayo de 2017, la Presidencia del Consejo de Cuentas acordó: *"conceder un nuevo plazo hasta el 9 de junio de 2017 para formular alegaciones al informe provisional relativo a la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos", incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015"*.

Es por ello que en el plazo establecido, se presentan las siguientes alegaciones al informe provisional.

Antes de pasar a la enunciación, contestación y desarrollo de las alegaciones (y documentos justificativos) del Ayuntamiento de Burgos contra el informe provisional relativo a la *"Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos"*, hemos de destacar dos aspectos:

- a) Por un lado, que la manera en que interpondré las alegaciones es contestar a los párrafos con los que discrepo.
- b) Por otro lado, se van a realizar unas consideraciones previas a las alegaciones que son aplicables a todo el informe.

### **CONSIDERACIONES PREVIAS**

**Primera.-** En el marco normativo se hace referencia a dos normas que **NO** resultan de aplicación, bien porque no habían entrado en vigor en el momento de preparación y licitación del contrato o bien porque no existían: la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el 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.

En la disposición transitoria primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, relativa a los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se dice expresamente: *"1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.*

*2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior"*.

En la disposición transitoria cuarta del 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, relativa a los expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, se dice literalmente: *"Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de este real decreto se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos"*.

Puesto que la convocatoria del concurso relativo a la contratación de la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos se convocó y publicó en el Boletín Oficial del Estado número 262 con fecha 1 de noviembre de 2007, con anterioridad a la entrada en vigor y existencia de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y del 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, no son de aplicación ni pueden servir de marco jurídico estas normas puesto que vulneraría el principio general de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 del Código Civil.

**Segunda.-** Llama la atención que a lo largo de todo el informe provisional se estén aplicando conceptos jurídicos que, a día de hoy, con toda la nueva normativa emanada de la Unión Europea y de las Cortes Generales, parecen estar claros, como por ejemplo la utilización de subcriterios en la valoración de las ofertas o la concreción de los criterios de solvencia. Sin embargo, en el contrato relativo a la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos, que se licitó en el año 2007 con la aplicación del 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, estos conceptos tenían otro alcance, contenido y significado.

**Tercera.-** Se habla en varias ocasiones de que en la valoración de las ofertas que se presentaron al concurso, hubo discrecionalidad y que esta discrecionalidad vulneró el principio de publicidad, igualdad y no discriminación que debe presidir todo procedimiento de valoración de las ofertas.

Sin embargo, la discrecionalidad es un concepto jurídico indeterminado **plenamente legal**: es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, que realizan los informes de los servicios técnicos municipales, el Consejo de Cuentas no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de un Tribunal en sede judicial, que en nuestro caso no fue impugnado. Así lo avalan numerosas sentencias del Tribunal Supremo.

**Cuarta.-** La tramitación del expediente de contratación se rige por los principios básicos de Derecho Administrativo, recogidos, en ese momento, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (así lo establecía el 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, en su disposición adicional séptima cuando dice que *"Los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*, uno de cuyos pilares fundamentales es el establecido en el art. 57.1 según el cual *"Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo*



*que en ellos se disponga otra cosa". Es decir, los procedimientos y los actos administrativos se presumen legales. Aplicando este principio general al expediente de contratación del contrato relativo a la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos, se puede afirmar que **todo el procedimiento de contratación fue legal, máxime cuando no hubo ninguna impugnación de parte de ningún operador económico ni por parte de ningún licitador ni sentencia judicial en contra de la actuación del órgano de contratación.***

Una vez hechas las consideraciones previas se procede a la interposición de las siguientes alegaciones (y documentos justificativos, en su caso) contra lo establecido en el informe provisional relativo a la *"Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos"*:

## **ALEGACIONES**

### **111.1. 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, incumpléndose 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.*

Es cierto que no se envió. No obstante, hemos de poner de relieve en este punto dos cuestiones: por un lado, no se disponía de personal administrativo suficiente para poder realizar dicho envíos, por falta de personal; y, por otro lado, a lo largo de los años siguientes y, con la incorporación de personal administrativo, se ha procedido al cumplimiento de estas obligaciones.

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

#### **III.2.1 ORGANIZACIÓN**

*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.*

En la fase AD disposición o compromiso de gasto, no se contabilizaba una única operación contable AD por el importe total del contrato, sino una Retención de crédito global, y a medida que se tramitaban las facturas mensuales se realizaban las operaciones contables correspondientes.

En la actualidad, esta operativa se ha rectificado en 2016, y ahora, para este contrato existen dos operaciones contables: una, por la parte del servicio de limpieza viaria: 01 163 2270000 (D: 201700001232), y otra, por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos: 01 1621 2270000 (D: 201700001177), por un importe total de 15.618.295,95.

### **111.2.2. CONTROL INTERNO**

***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".***

Frente a ello es de oponer que la adjudicación del contrato se llevó a cabo por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el 28 de diciembre de 2007, órgano colegiado, cuyo orden del día es fijado por el Sr. Alcalde, previamente revisado por el Titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, que examina el expediente para verificar que está completo para su aprobación.

***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.***

Consta en el expediente al folio 34, informe jurídico de 24 de julio de 2017, que encauza el procedimiento de contratación a través de un procedimiento abierto, mediante concurso, señalando el órgano competente para la adjudicación del contrato en su fundamento jurídico cuarto, y las conclusiones sobre la legalidad del Pliego de cláusulas administrativas en su fundamento jurídico quinto. Hemos de resaltar que en municipios como el de Burgos en el que la organización administrativa es especialmente compleja, ha existido desde hace tres décadas la delegación, por parte del Secretario General, de emitir los informes jurídicos de los pliegos, amén de que este artículo se encuentra derogado desde el 30 de abril de 2008. Lo importante es que conste informe jurídico sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuestión que consta en el expediente (*Anexo nº 1*).

### **111.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN**

#### **111.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS**

***No hay constancia de la elaboración de la correspondiente orden de inicio del expediente por el órgano de contratación incumpliendo lo establecido en el artículo 67 del TRLCAP. La***



***Sentencia del TSJCyL, citada anteriormente, puede justificar el inicio de una nueva contratación pero no puede ser sustitutiva, como señala el Ayuntamiento, de la preceptiva orden de inicio en este procedimiento administrativo.***

En este punto hemos de poner de relieve, respecto de la primera parte de esta conclusión, cinco alegaciones:

- a) No se señala qué apartado del art. 67 del TRLCAP, que tiene dos apartados.
- b) Por un lado, se dice que no se ha emitido orden de inicio por el órgano de contratación. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que el art. 67.1 del TRLCAP no dice que se necesite una "orden" de inicio del órgano de contratación, sino dice que *"A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma"*; no obstante, la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 dispone la aprobación de los pliegos, y en su dispositivo tercero aprueba, de conformidad con el art. 69 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el expediente de contratación y dispone la apertura del procedimiento de adjudicación.

Y, en segundo lugar, hemos de recordar el sentido de este artículo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 31/05, de 29 de junio de 2005, relativo al inicio del expediente de contratación, en cuya conclusión dice, textualmente, que: *"el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación, acto que se producirá necesariamente cuando se proceda a la aprobación del expediente, en el que se integran los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y los documentos anexos correspondientes al expediente de gasto, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley"*.

- c) Por otro lado, hemos de recordar que la tramitación del expediente de contratación trae causa de la aplicación de una sentencia judicial que constituye título ejecutivo suficiente que es obligatorio cumplir, tal y como señala el art. 118 de la Constitución Española, según el cual *"Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto"*, así como de los artículos 206 a 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- d) En cuarto lugar, la prestación del servicio de gestión de basuras y limpieza viaria es de ejercicio obligatorio del Ayuntamiento tal y como señala el art. 25.2.1) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local.
- e) Y en quinto lugar, existe un informe del Jefe del Servicio de Limpieza en el que impulsa la contratación (se adjunta como *anexo n° 2*).

Por lo tanto se cumple lo establecido en el art. 67 del TRLCAP.

***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.***

Consta en el expediente el Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza

viaria.

Este Reglamento fue aprobado en sesión de la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 (Anexo nº 3)

**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 ...**

De una lectura detenida del expediente queda claro que el PCAP está fechado en julio de 2007. A continuación consta en el expediente que el informe jurídico que se pronuncia sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares fue firmado el 24 de julio de 2007, por lo que se deduce que el PCAP es anterior al informe jurídico que se pronuncia sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares.

**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.**

Efectivamente no se expresa. No obstante, a lo largo de los años siguientes se está incorporando la codificación de los contratos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

**No figura el Régimen Jurídico Básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.**

Consta en el expediente el Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria.

Este Reglamento fue aprobado en sesión de la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 (Anexo nº 4)

**No se determina en 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 aclaración de esta consideración del Consejo de Cuentas procede hacer notar que se entendió por parte del Ayuntamiento que no procedía realizar ningún procedimiento de incorporación al canon de la indemnización a abonar al adjudicatario saliente, toda vez que el contratista entrante (nuevo adjudicatario) y el saliente eran la misma empresa.

No obstante, constan en el expediente las actas de recepción, entrega e inicio de gestión del servicio (páginas 422 a 443 del expediente de contratación), donde se hace constar la fecha de adquisición y valoración de las inversiones realizadas (Anexo nº 5).

**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.**



En la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en el apartado sobre B, se indican los documentos con los que se acreditará la solvencia técnica o profesional y económica y financiera, tratando diferenciadamente los criterios de solvencia económica o financiera de la solvencia técnica o profesional. Dice expresamente: "Sobre B ...

- 1) *Documentos acreditativos de la solvencia técnica o profesional: a) Desglose de las partidas que intervienen en el presupuesto de acuerdo con los modelos adjuntos en el Pliego de Prescripciones Técnicas en función de los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del mismo pliego.*
- 2) *Documentos acreditativos de la solvencia económica y financiera, por cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP".*

Efectivamente se establece un mínimo de solvencia técnica o profesional y se remite al art. 16 para la presentación de la documentación que justifique la acreditación de la solvencia económica o financiera, cumpliendo lo establecido en el art. 15.3 del TRLCAP ya que, de conformidad con este artículo: "En los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, los órganos de contratación precisarán en el anuncio los criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19", no indicándose la necesidad de fijar un mínimo. La exigencia de la solvencia económica o financiera recogida en el pliego es por remisión. El incumplimiento se hubiera producido de no haberlo mencionado, pero se ha recogido expresamente en la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato.

Hemos de poner de manifiesto que el art. 15.3 y 16 del TRLCAP o los artículos del actual Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (que tienen redacciones más concretas que la de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del TRLCAP) han sido objeto de diversa interpretación, hasta tal punto que en el año 2015, se aprobó una modificación del art. 11 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento que desarrolló la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la que se dice que si no se establecen criterios de solvencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares se aplicarán los establecidos en el RGCAP, reglas que no existían en el año 2007.

Por lo tanto, se cumple el art. 15.3 del TRLCAP.

***Criterios de valoración de las ofertas, establecidos en la cláusula 4ª del PCAP.***

***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.***

El art. 86.1 y 2 del TRLCAP prescribía: "En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características

*estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquélla.*

*2. Los criterios a los que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, y podrán concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo”.*

*La cláusula cuarta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa al procedimiento y forma de adjudicación establecía expresamente: “La adjudicación se efectuará a través de un procedimiento abierto mediante concurso, a la proposición más ventajosa sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, y sin perjuicio del derecho de la Administración a declarar desierto el concurso, en cuyo caso no procederá derecho a indemnización alguna a favor de los licitadores.*

*Serán circunstancias a valorar conjuntamente por la Corporación para la resolución del concurso, señaladas por orden decreciente de importancia, las siguientes:*

*A) Solución técnica de la oferta: hasta 110 puntos, desglosados de la siguiente manera:*

*1.- Organización y planificación de los servicios y gestión de los recursos humanos y formación: de 0 a 60 puntos.*

*2.- Maquinaria propuesta: de 0 a 20 puntos, proporcional a las inversiones propuestas a mayores de lo exigido en el Pliego.*

*3.- Medios Humanos propuestos, de 0 a 10 puntos, proporcional al número de jornadas por año propuestas.*

*4.- Sistemas informáticos y de control propuestos: de 0 a 10 puntos.*

*5.- Tecnologías avanzadas: de 0 a 10 puntos.*

*B) Oferta Económica, unificando ofertas a un módulo patrón del personal y medios que actualmente se utiliza, de acuerdo con lo anexos 1, 2 y 3: hasta 25puntos”.*

De una simple lectura, se deduce que los criterios de valoración son objetivos, cumpliendo el requisitos de objetividad, publicidad (se publicó el pliego en el Boletín Oficial del Estado), se establecieron en orden decreciente y se estableció una ponderación en la puntuación, todo ello de acuerdo con lo recogido en el art. 86.1 del TRLCAP, que hemos transcrito.

Hemos de llamar la atención sobre una cuestión importante. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que no es aplicable al caso en el que nos encontramos cambió en cuestiones importantes el apartado relativo a los criterios de valoración; así pues el art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (art. 150 del 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), relativo a los criterios de valoración fue mucho más concreta y exigente respecto a los criterios de valoración a diferencia de lo establecido en el art. 86 del TRLCAP.

El art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hoy sustituido



por el art. 150 del 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, decía lo siguiente: "1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquéllos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.

3. La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de los siguientes contratos:

- a) Aquéllos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.
- b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.
- c) Aquéllos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
- d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución

*sea particularmente compleja.*

- e) Contratos de gestión de servicios públicos.*
- f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.*
- g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.*
- h) h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.*

*4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.*

*Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.*

*5. Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.*

*6. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h)".*

De lo antedicho concluimos que no se puede aplicar la exigencia normativa y requisitos de los criterios de valoración de las leyes y normas en materia de contratación aprobadas y vigentes actualmente con los requisitos de los criterios de valoración del art. 86 del TRLCAP que son radicalmente distintos, pues vulneraríamos el principio de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 del Código Civil.

Por todo lo anterior concluimos que cumple con los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación del art. 11 del TRLCAP.

***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.***

Señalar en este sentido que, si bien en informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 30 de mayo de 2007 se informa que las mejoras se suprimen al haberse realizado ya por el actual contratista la renovación de vehículos e instalaciones, posteriormente, se adoptó acuerdo en la



Comisión informativa celebrada en fecha de 3 de agosto del año 2007, por la cual se decide, literalmente, "añadir a la maquinaria propuesta el reparto de 0 a 20 puntos proporcional a las inversiones propuestas a mayores de los exigidos en el PCAP". Se acompañan informe del Jefe del Servicio de Limpieza, de fecha 30 de mayo de 2007 y copia del Acta de la Comisión informativa de 3 de agosto de 2007, en el punto en del orden del día en que se trató este asunto. Documentos 24 y 40 del expediente de contratación). *Anexo nº 6.*

Es cierto que no se determina cómo se va a calcular el valor de la maquinaria propuesta por los licitadores, si bien hemos entendido que este aspecto queda a criterio de los técnicos que valoren la documentación aportada por los licitadores.

No obstante, se toma en consideración lo señalado por el Consejo de Cuentas, de cara a futuras licitaciones.

***En la Oferta Económica, con una puntuación máxima de hasta 25 puntos, el PCAP determina expresamente en su cláusula 2, 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.***

Nos remitimos al contenido de la alegación anterior.

Por todo lo anterior concluimos que cumple con los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación del art. 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.***

El art. 103.3 del TRLCAP establecía: "El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego".

El art. 104.2 del RGCAP establece: "En los restantes contratos, cuando resulte procedente la

*revisión de precios, se llevará a cabo mediante aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, además, se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos índices o fórmulas de carácter oficial'.*

La cláusula duodécima del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa a la revisión de precios, establece de manera expresa: **"Personal:** *La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista.*

**Amortización:** *Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.*

**Otros:** *La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores".*

De lo antedicho se deduce que, de conformidad con la legislación aplicable en ese momento — el TRLCAP y el RGCAP- la cláusula de revisión de precios está debidamente concretada y es suficiente puesto que, en primer lugar, distingue varios campos susceptibles de revisión de precios (personal, amortización y otros) y, en segundo lugar, se determina cómo se va a proceder a la revisión de precios de cada uno de ellos, cumpliendo lo establecido en el art. 103.3 del TRLCAP y art. 104.2 del RGCAP.

Hemos de llamar la atención sobre un aspecto importante. Toda la normativa relativa a la revisión de precios ha cambiado sustancialmente desde el año 2007, año en el que se licitó el contrato para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos. A día de hoy la revisión de precios de los contratos públicos, amén de lo establecido en el art. 89 del 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, se rige y está especialmente detallado en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.

Aplicar la concreción de las reglas de revisión de precios del art. 89 del 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 y de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española supone vulnerar el principio de irretroactividad de las normas recogida en el art. 2.3 del Código Civil.

Por lo que ha cumplido lo establecido en el en el art. 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.**

Efectivamente no los determina expresamente. Sin embargo, en anuncio de licitación del contrato se dice textualmente que los gastos de publicidad serán de cuenta del adjudicatario.



**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.**

No compartimos esta opinión. El pliego de cláusulas administrativas particulares —es lo importante— recoge el régimen jurídico de modificación del contrato (así lo establece la cláusula 10a del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas" y la cláusula 15.4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración, sin perjuicio de que también se recojan en el Pliego de Condiciones Técnicas. No obstante, de cara a las condiciones a las que los licitadores se sometieron en la licitación, selección, valoración, adjudicación y ejecución del contrato fueron hechas públicas y conocidas por los licitadores. Es una mera irregularidad que no afecta al contenido esencial de los pliegos") y el régimen de revisión de precios del contrato (así lo establece la cláusula 12a del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "**Personal:** La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista. **Amortización:** Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios. **Otros:** La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores").

### 111.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

**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.**

No consta certificación. Sí consta el listado de las ofertas presentadas.

**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 incursas en prohibiciones de contratar, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.**

Efectivamente no consta expresamente en el Acta la realización por la Mesa de la revisión de la documentación de las empresas participantes, lo cual no quiere decir que no se haya realizado. Es práctica habitual que con carácter previo a la reunión de la Mesa sea el Secretario de la Mesa, quien valore los documentos presentados en el sobre "A" para, en su caso, ofrecer plazo de subsanación de aquellas deficiencias que por su naturaleza o relevancia pueda ser reparadas. Así, la cláusula quinta del Pliego de cláusulas administrativas establecía que en el acto de fiscalización previa a la reunión de la Mesa : "*(...) Si se observaren defectos materiales en la documentación presentada, o cuando el documento exigido haya sido presentado y no obstante adolezca de error o defecto, o si algún documento exigido no hubiera sido presentado, y no obstante, del resto de la documentación se dedujera su existencia, se considerará subsanable su omisión, concediéndose un plazo de tres días hábiles para la subsanación de errores*", y ello sin perjuicio de que sea la Mesa, en sesión pública, quien se pronuncie y decida sobre la admisión, inadmisión o rechazo de alguna de las ofertas presentadas a la vista de la documentación presentada en el trámite de subsanación. La Mesa de Contratación examinó la documentación relativa a la solvencia de lo cual puede dar fe el Jefe de la Sección de Hacienda y Patrimonio, D. Mariano Álvarez Atienza, secretario de la Mesa de Contratación, que dirigió, impulsó y tomó las decisiones en la tramitación de la preparación, selección, valoración y adjudicación de este procedimiento de contratación.

**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 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 esta 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.

El art. 88.2 del TRLCAP dice: *"La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 86, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego"*.

El informe provisional dice que se ha vulnerado el art. 88.2 del TRLCAP, cuando en realidad, la valoración de las ofertas han tenido como base y punto de referencia los criterios de valoración, cumpliendo lo establecido en el art. 88.2 y 86 del TRLCAP.

Hemos de destacar que la afirmación que realiza el informe de que en la valoración se introducen elementos no previstos en los PCAP no se corresponde con la realidad. Si así fuera, el resto de licitadores debería haberse sentido perjudicados y haber impugnado la valoración y adjudicación del contrato, aspecto que no sucedió, siendo firme el acto administrativo de adjudicación. Por otro lado, hemos de resaltar que la valoración se realizó dentro de los márgenes de discrecionalidad permitidos en la ley y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En relación a las cuestiones planteadas respecto de la valoración de las ofertas, únicamente recordar los informes obrantes en el expediente de contratación, en concreto el informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 12 de diciembre de 2007 (páginas 358 a 361 del expediente de contratación), donde se detalla el razonamiento objetivo que lleva a la conclusión de informar favorablemente la oferta presentada por Servicios Semat, S.A. y todo ello ateniéndose a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación. (Anexo nº 7)

#### **111.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

En relación con los mecanismos de control previstos para realizar el seguimiento de la ejecución de este contrato, señala el Consejo de Cuentas:

- **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 vía 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 relación a todas estas cuestiones el Jefe del Servicio ya informó al respecto, si bien, se considera oportuno para su mejor comprensión realizar ahora las siguientes aclaraciones:

Como ya se dijo, diariamente se recogen los partes de trabajo avanzados del día correspondiente en los cuales se indica nominativamente el personal que realiza los trabajos del día.

Aclaremos a este respecto que estos partes sirven de base para el control que diariamente, de forma aleatoria y mediante personación "in situ" se realiza por el Ayuntamiento a través del Celador de limpieza, el cual comprueba cada día, en lugares diferentes, que el servicio se está prestando por el personal que la empresa dispone en los partes diarios y las condiciones en que se presta dicho servicio. Del resultado de dicha comprobación se informa cada día, verbalmente, al Jefe del Servicio, sin que a este respecto se puedan aportar partes de incidencias. En el informe anterior ya se decía que se verifica aleatoriamente el estado de las vías públicas así como el desarrollo de los trabajos.

Asimismo, a través de la plataforma que pone a disposición del Ayuntamiento el servicio 010, se reciben avisos, quejas y sugerencias de los ciudadanos, las cuales son trasladados en el tiempo más breve posible (dentro de la misma mañana), al personal de la empresa y al Jefe del Servicio. Una vez resuelta la incidencia desaparecen de la plataforma.

Destacar que las conversaciones telefónicas entre el personal del Ayuntamiento y el personal de la empresa son diarias y que se atiende de forma diaria las incidencias que puedan surgir.

Por otra parte el Jefe del Servicio tiene contacto permanente con el delegado de la empresa (las veinticuatro horas del día, todos los días del año). Ya se decía así en el informe anterior al señalar que se comprueban y analizan aquellos avisos relacionados con el servicio, así como visitas y personación en los diferentes lugares de que se trate y se hacía referencia a este control indicando que se realizan visitas y personación en instalaciones y en la calle para la comprobación e información de incidencias.

Dicho esto, analizamos ahora el resto de consideraciones realizadas por el Consejo de Cuentas:

**En el expediente aportado por el Ayuntamiento no figura documentación justificativa que refleje la citada actividad de control por parte del Ayuntamiento.**

Efectivamente, de la mayoría de las actuaciones no se deja rastro documental, puesto que las incidencias se solventan vía telefónica, dando cuenta de las mismas para que sean atendidas lo más rápidamente posible. Otras incidencias se reflejan en la plataforma que el servicio 010 pone a disposición del Ayuntamiento, las cuales son objeto en la mayoría de los casos, de comunicación a la empresa vía telefónica o vía correo electrónico, no obstante, tampoco se guardan ya que la plataforma, una vez solventada la incidencia, la hace desaparecer, y los correos remitidos desde el Ayuntamiento a la empresa también se eliminan para evitar que ocupen espacio. En este sentido, cabría tomar medidas para hacer reflejar estas cuestiones y al efecto se toma en cuenta la consideración emitida por el Consejo de Cuentas.



**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.**

Efectivamente los partes que se han hecho llegar al Consejo de Cuentas son los que recibe el Ayuntamiento, no obstante, una copia de los mismos se remite a la empresa una vez verificados, apareciendo en esta copia que se remite a la empresa la firma de la persona que realizó el control por parte de la Administración. Concretamente el documento denominado "parte diario de servicios realizados y material empleado" es recibido cada mañana a las 9 horas, en las dependencias municipales. (*Anexo nº 8*)

Se ha solicitado a la empresa copia de su documentación, aportando en este momento esta documentación en la que sí aparece la firma de las personas que por parte del Ayuntamiento verificaron la actividad comunicada por la empresa (ver en este sentido la documentación aportada bajo la denominación carpeta de control de partes de trabajo diario firmado por funcionarios municipales).

**También manifiesta el Ayuntamiento, sin aportar documentación que lo acredite, 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.**

Se aporta en este momento documentación acreditativa de los estudios realizados en 2006 y 2016 (ver documentos aportados bajo la denominación encuestas de satisfacción) (*Anexo nº 9*).

#### **111.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO FINAL**

#### **111.3.4.3. MODIFICADOS**

***Los nuevos servicios incluidos eran objeto de un contrato independiente con la empresa CESP A, 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.***

Discrepamos respecto a la posición del informe cuando dice que el objeto de la modificación era independiente, porque no sabemos a qué modificación se refiere. No obstante, si se trata de la modificación al alza, hemos de recordar que, con fechas 30 y 31 de marzo de 2009 (*Anexo nº 10*), se emitió informes técnicos y jurídicos —que está en el expediente y que se adjunta a este escrito como anexo- en el que se explican las razones por las que se procedió a la modificación. Además en el informe técnico justificativo de la modificación del contrato - y que se adjunta a este escrito como anexo 10- se explican las razones de interés público que justificaron la modificación.

***El modificado 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 convenio a incluir en el documento de formalización del contrato.***

Para poder entender esta alegación hemos de partir de una de las novedades que introdujo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, del Sector Público (y cuyo tratamiento en el 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 era totalmente distinto). El art. 27.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, del Sector Público (actual art. 27.1 del 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), relativo al perfeccionamiento de los contratos, prescribía que *"Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización"*. Sin embargo, el art. 53 del 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, relativo a la perfección de los contratos, señalaba que *"Los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente, cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación utilizados"*.

Se pone en tela de juicio la fecha para proceder a la revisión de precios, que según señala el informe provisional debería tomarse como referencia enero de 2008. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico esta cuestión no es así. El informe provisional parte de un error por considerar que el perfeccionamiento de contrato, es decir, el momento en el que surgen las obligaciones del Ayuntamiento y de la contratista, se produce con la firma del contrato. Sin embargo, el perfeccionamiento del contrato con el 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, que es la ley aplicable al supuesto en el que nos encontramos, se produce con la fecha de adjudicación, que tiene lugar en diciembre de 2007 y, por lo tanto, es la fecha correcta que el Ayuntamiento ha tomado como referencia para el cálculo de la revisión de precios.

***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, aunque el modificado se aprueba por cantidad inferior, 656.702,93 euros (IVA incluido), al señalar la Intervención que solo existe crédito por ese importe, no hay constancia de que se haya aportado documentación que señale las consecuencias, si las hubo, de esta reducción.***

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). Se adjunta a efectos aclaratorios el informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza, emitido en fecha 30 de marzo de 2009, así como el acuerdo de Junta de Gobierno Local de 19 de mayo de 2009, destacando que en dicho informe técnico se hace referencia a la limpieza de *"los viales existentes dentro de los espacios ajardinados"*, que no estaban recogidos en el concurso de Parques y Jardines (ver documentos 535 del expediente de contratación y acuerdo de la JGL de 19 de mayo de 2009, bajo denominación modificación del contrato 2009). *Anexo nº 11.*

***Durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 se incluye en el canon anual una nueva partida en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos a la que se dota con una cantidad estimativa a nivel de ejecución material, abonable mensualmente previa justificación de los correspondientes gastos. Esta alteración, tanto del objeto como del precio del contrato, debió instrumentarse como un modificado con la debida justificación en el expediente y oportuna formalización, conforme al artículo 101 del TRLCAP. Sin embargo, se omitió el correspondiente procedimiento y se efectuaron tales variaciones en los acuerdos de la revisión de precios y actualización del canon.***

Efectivamente en junio del año 2012, dentro de la política de austeridad pretendida por el equipo de gobierno, se iniciaron los trámites conducentes a la modificación del contrato de gestión del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria mediante comunicación dirigida a la empresa, por la cual se le solicitaba que aportase al Ayuntamiento un estudio económico teniendo en cuenta la cantidad disponible en la anualidad para hacer frente a la gestión y ejecución del contrato, que



era de 14.815.244,52 euros, IVA incluido. (ver en este sentido escrito del Titular del Área de Economía y hacienda, folio 717 del expediente de contratación 95/07). *Anexo nº 12.*

En contestación a dicha propuesta la empresa Servicios Semat, S.A. presenta el estudio de ajustes económicos (documentos 719 a 722 del mismo expediente de contratación) cuyo párrafo quinto señala que se incluyen posibles trabajos extras a justificar, con un ahorro previsto en su propuesta total, por importe de 752.551,13 euros.

Por tanto, la cantidad relativa a trabajos extraordinarios e imprevistos se incluye en la propia modificación acordada en el año 2012 con motivo de los ajustes por austeridad.

Asimismo y a efectos aclaratorios, cabe señalar que el informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 15 de junio de 2012 (también se aporta, siendo documento 745 del mismo expediente), ya se refiere a los gastos extraordinarios e imprevistos, entre otros los correspondientes al funcionamiento de la central de recogida neumática.

Es decir, estos gastos extraordinarios e imprevistos a justificar, se aprobaron junto con la modificación aprobada mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 2 de agosto de 2012 (documento 759 del expediente de contratación), y fueron por tanto objeto de la misma tramitación administrativa que el resto de las modificaciones derivadas del ajuste por motivos de austeridad y su formalización tuvo lugar mediante la firma del documento de fecha 3 de septiembre de 2012 (ver documentos 770 a 772 del mismo expediente de contratación).

Se acompaña para aclaración de todo ello documentación agrupada bajo la denominación "Modificación del contrato 2012". *Anexo nº 13.*

#### 111.3.4.4. 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 como 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 altas 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 de 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, 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:

1. 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.
2. 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%.
3. El incremento por el concepto de antigüedad en el capítulo de personal.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Al presupuesto de Ejecución Material obtenido, aplicados los anteriores cálculos, se añaden los porcentajes correspondientes a Costes Indirectos, Gastos Generales, Beneficio Industrial e IVA.

En relación al procedimiento de revisión de precios, podemos utilizar a efectos aclaratorios el informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 26 de febrero de 2013 (*Anexo nº 14*), en el que se detalla respecto a la revisión de precios correspondiente a 2013, por incremento del IPC del año 2012,



lo siguiente:

1.- *Abono por actualización del IPC en el año 2012 (2,90%), resultante de la variación del IPC en 2012 sobre lo aplicado (0%).*

*La actualización correspondiente al año 2012, derivada de la variación del IPC aplicado en 2012, 0%, sobre el 2,90% real, en el capítulo de **personal**, atendiendo al artículo 6 del convenio del Servicio Semat, S.A. con sus trabajadores, aprobado por el Ayuntamiento y que forma parte del pliego de condiciones de la actual contrata, es de 0 €, puesto que se ha congelado el salario en 2012. Para 2013 será el que resulte del nuevo convenio para este año, una vez de su conformidad el Ayuntamiento. En consecuencia, el coste del capítulo de personal es el mismo que el aprobado en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de octubre de 2012:  $8.985.986,04 \times 0 = 0$ .*

2.- *Actualización del canon de la contrata de la limpieza viaria y recogida de basuras para el año 2013.*

2-1.). *Repercusión en Ejecución Material del aumento del IPC en 2012 en los capítulos de maquinaria y varios a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Pliego de Condiciones:*

*Maquinaria:  $2.654.599,14 \times 0,029 = 76.983,38$*

*Varios:  $275.564,08 \times 0,029 = 7.991,36$*

*Aquí añadimos a efectos aclaratorios que no se hace referencia a punto 2-2 puesto que la amortización de inversiones no tendrá revisión de precios de acuerdo al Pliego de Condiciones.*

2-3.). *Repercusión en Ejecución Material del aumento del número de viviendas a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 del Pliego de Condiciones, y según los datos aportados por el órgano de gestión tributaria, cuya copia adjunto:*

*Número de viviendas en enero de 2010, de la última revisión 88.404 unidades. Número de viviendas en enero de 2013: 89.855 unidades.*

*En consecuencia, correspondería un aumento de medios del 1,64%, pero con la modificación recogida en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de octubre de 2012, limitando el presupuesto, este aumento quedaría sin efecto. (...)*

*Con ello pretendemos por tanto introducir claridad y reflejar que la revisión de precios se remite en todo caso a lo dispuesto en el Pliego de Condiciones.*

**La revisión de precios de los años siguientes se produce 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.**

A estos efectos señalar que la normativa por la que se rige el contrato establece que su perfección se produce con la adjudicación.

**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 relación a esta cuestión solo cabe señalar que tras la modificación operada a la baja en el año

2012, no se produjeron incrementos diferentes a los debidos a la revisión de precios. Es decir, en ningún caso se vuelve a situaciones anteriores.

**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 revisión 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.**

En relación a este apartado señalar que, el informe técnico sobre el que se basa la modificación del contrato acordada en el año 2012 se remite a la propuesta realizada por la empresa y a su estudio económico, en el cual se recoge una partida de posibles trabajos extras a justificar que se cuantifica en 24.334,59, pero que no se corresponde íntegramente con los gastos de funcionamiento de la central de recogida neumática, sino que serán estos gastos entre otros. Estos gastos son los que en ejercicio 2013 se cuantifican en 85.000.

Hay que tener en cuenta que es en el ejercicio 2013 en el que se produce el ahorro cierto y en términos anuales, como consecuencia de los ajustes por motivos de austeridad. De ahí que sea en este ejercicio 2013 donde se pone de manifiesto por primera vez la cuantía total a cubrir previa justificación e incluidos en gastos extraordinarios (ver documentación bajo la denominación justificación de aprobación de gastos extraordinarios por importe de 85.000 euros). *Anexo 15*.

**Las revisiones de precios de los años 2010 y 2012 incluyen la modificación del IVA del 7% al 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.**

Procede que aclaremos esta cuestión haciendo referencia a fechas de facturación y aportando en tal sentido las facturas (*Anexo 16*) que acreditarán las fechas en las que se produce efectivamente el cambio en el tipo impositivo:

La factura correspondiente al mes de junio de 2010 aplica un tipo impositivo del 7% mientras que la factura correspondiente al mes de julio de 2010 aplica un tipo impositivo del 8%.

De igual manera la factura correspondiente al mes de agosto de 2012 aplica un tipo impositivo del 8% mientras que la factura correspondiente al mes de septiembre de 2012 aplica un tipo impositivo del 10%.

#### **111.3.4.6 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.**

En relación a la inclusión de la expresión "a buena cuenta", resulta oportuno destacar que una vez sean ofrecidas las explicaciones adicionales que en este momento se remiten y que tratan de justificar las cuestiones puestas de manifiesto en el informe del Consejo de Cuentas al que dan respuesta, si alguna aclaración no fuera aceptada por este órgano, se procederá a regularizar la situación en las subsiguientes certificaciones del contrato. Es decir, se revisarán los pagos realizados en función de lo que con carácter definitivo determine el Consejo de Cuentas de Castilla y León procediendo a regularización lo que el órgano fiscalizador considere oportuno.

**Por lo que se refiere a las facturas expedidas por el contratista, que debieran acompañar a las certificaciones, no se han remitido las correspondientes a febrero, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2013, y, en cuanto a 2014, sólo se ha remitido la relativa a enero. Las facturas examinadas 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.**

Se remiten en este momento todas las facturas correspondientes a los años 2013 y 2014 con la totalidad del detalle que las acompaña.

Se solicita la modificación del párrafo segundo y tercero texto al adjuntarse en formato PDF la totalidad de las facturas, certificaciones y firmas de cada uno de los meses requeridos correspondientes a 2013 y 2014.

**También se elabora un resumen mensual diferenciando los importes a abonar en concepto de canon y por el concepto de "Varios", excepto en los periodos de febrero a diciembre de 2013 y febrero de 2014, donde no se ha enviado documentación detallada adicional a la certificación. 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.**

En cuanto a los resúmenes mensuales que no fueron remitidos, señalar que puesto que se remiten nuevamente las documentaciones completas de cada una de las certificaciones se subsanaría la falta de envío de documentación.

Respecto a falta de firma, entendemos que no procede su subsanación en este momento, ya que se trata de un documento que refleja la suma de los importes de las facturas que se adjuntan y cuya conformidad está reflejada con la conformidad del total de la certificación que sí recoge la firma del funcionario. No obstante se toma en consideración la observación de cara a futuro.

**Sobre los trabajos adicionales abonados:**

**. Se incluyen, en repetidas ocasiones, cantidades por la recogida y tratamiento de neumáticos (en septiembre y octubre 2013, marzo 2014, ...) actividad que podría considerarse como "recogida de residuos voluminosos" y ya incluida en el PCT.**

En relación a la recogida y tratamiento de neumáticos, procede aclarar que las cantidades abonadas se corresponden con las previamente abonadas por el contratista (Servicios Semat, S.A.) por la entrega del residuo al gestor autorizado. Supone por tanto una mera repercusión de un gasto que es abonado por la empresa Servicios Semat, S.A. por ser quien realiza la entrega a dicho gestor,

pero cuya responsabilidad corresponde al poseedor que es el Ayuntamiento. Recordar en este sentido que los neumáticos son residuos que se regulan por el RD 1619/2005 de 30 de diciembre y que en el artículo 5.2 obliga a entregar estos residuos a gestor autorizado.

Esta gestión tienen un coste a mayores de la recogida en la vía pública, que es lo que el contratista repercute al Ayuntamiento como trabajos extraordinarios y que en ningún caso puede equipararse a residuos voluminosos, incluidos en el precio del contrato.

**. Se abonan partidas independientes referentes a tratamiento veterinario y recogida de animales (enero, marzo, abril, julio, noviembre y diciembre de 2014), al menos por un importe de 2.005,50 euros de ejecución material, cuando el PCT ya impone tal obligación al adjudicatario.**

En relación a este gasto aportamos como documentación acreditativa de los costes que forman parte del precio del contrato, el documento correspondiente a la oferta económica del contratista, donde se describe el servicio de recogida de animales (Tomo VI, sobre B, Propuesta Técnica, apartado 6.5 de su oferta. *Anexo 17*). Conforme a este documento veterinario interviene en el sacrificio de los animales cuando ha transcurrido el tiempo de máximo de permanencia en la perrera, fijado en 20 días según artículo 35 de la Ordenanza Municipal de Animales de Compañía y artículo 17.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los animales de compañía de Castilla y León.

Sin embargo, en el año 2014 se toma la decisión política de no proceder al sacrificio de animales en los términos estrictos de la ley, lo que supuso intervenir quirúrgicamente a aquellos animales que por sus condiciones pudieran ser adoptados. Los costes de tales intervenciones quirúrgicas, medicamentos, rayos x, etc, son los que se facturan por el contratista en concepto de "varios", por no formar parte de los costes del precio del contrato.

**. Se abonan partidas de trabajos de limpieza y desbroce (julio, octubre y noviembre de 2013 y junio, julio y noviembre de 2014), al menos por un importe de 7.063,74 euros de ejecución material, que ya fueron incluidos en el contrato de modificación realizada para asumir la limpieza de las zonas antes gestionadas por el servicio de Jardines.**

A este respecto es preciso aclarar que la modificación del contrato entre el Ayuntamiento y la empresa Servicios Semat, S.A. que tuvo lugar en el año 2009 se realiza sobre la base del informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza, de 30 de marzo de 2009, y en dicho informe se establece claramente que "se informa favorablemente la nueva propuesta para la limpieza de estos viales no comprendidos en ninguno de los contratos de Jardines ni Limpieza Viaria y la Recogida de Basuras, Servicios Semat, S.A., ...). Asimismo, en dicho informe técnico se justifica que *"esto puede hacerse atendiendo a la misma cláusula 6ª del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del contrato: los trabajos no previstos o cuantificados en este pliego y que el Ayuntamiento decida llevar a cabo, se realizarán por el contratista mediante el pago que resulte, aplicando al servicio realizado los precios unitarios que el contratista debe ofertar según modelos 1, 2 y 3 de este pliego. El coste para el año 2009 asciende a 688.597,93 euros y la prestación se llevaría a cabo amparado por una modificación de contrato vigente con Servicio Semat, S.A, para la limpieza de los viales existentes dentro de los espacios ajardinados"*.

Por tanto, aclarar que la modificación afecta únicamente a la limpieza de los viales entre los jardines.

Por ejemplo y para mejor comprensión se explican varias:

En noviembre de 2013, limpieza y recogida de hoja parking paseo centro socio sanitario Graciliano Urbaneja, por importe de 61,84 euros, es preciso hacer notar que es un recinto de propiedad



municipal. No forma parte de la vía pública y no forma parte de los parques y jardines municipales.

En julio de 2014, limpieza del recinto de CEEI, por importe de 2.9010,37 euros, es preciso hacer notar que se factura la limpieza y recogida de hojas de dicho recinto que no forma parte de la vía pública y no forma parte de los parques y jardines municipales.

Se aporta documentación acreditativa de la decisión política adoptada al efecto en Comisión Informativa de fecha 19 de marzo de 2008 (orden del día y decisión adoptada). *Anexo 18*.

**. Han repercutido, en el Ayuntamiento de Burgos, los costes correspondientes al gasto de transporte de un pedido de papeleras (certificaciones de marzo y noviembre de 2014), al menos por un importe de 6.152,36 euros de ejecución material, cuando el PCT impone la obligación del contratista de la limpieza, mantenimiento y renovación de papeleras.**

Para aclaración de este gasto nos hemos de remitir a la oferta económica que sirvió de base a la adjudicación del contrato – *Anexo 19-* (Tomo VI, sobre B, Propuesta Técnica, apartado 7.3, Limpieza y mantenimiento de papeleras (...)) que señala que *"en caso de detectar alguna papelera dañada, los operarios de limpieza se lo notificarán al encargado, quien organizará el servicio de mantenimiento y reparación de la misma. El equipo de mantenimiento arreglará la papelera in situ, reponiendo las piezas deterioradas que se detecten, y si no es posible, la sustituirá por una papelera nueva (quedando ésta a cargo del Ayuntamiento) y la trasladará a las instalaciones fijas para proceder a su reparación"*.

Se entiende así que la papelera nueva será a cargo del Ayuntamiento, sin perjuicio de que se proceda a la reparación de la que se retira, siendo dicha reparación lo que el contratista asume en su oferta. Por tanto, la compra de nuevas papeleras, aún cuando se gestione por el contratista, ha de ser abonada por el Ayuntamiento.

**. También se incluyen como trabajos adicionales la reparación de contenedores de sal (certificación de noviembre de 2013), el vestuario (certificación de junio de 2013), la limpieza de pintadas (certificación de mayo de 2014), o los trabajos de retirada de la poda (certificaciones de septiembre de 2013 y marzo de 2014).**

**Contenedores de sal.-** En cuanto a la reparación de los contenedores de sal, procede aclarar que ni en el pliego, ni en la oferta, aparece obligación alguna de la empresa respecto al mantenimiento de los contenedores de sal. A mayor abundamiento cabe señalar que tales contenedores tampoco son maquinaria que deba el contratista poner a disposición del contrato. Si lo son las cuchillas y los esparcidores. Los contenedores de sal ya formaban parte del equipamiento municipal y su reparación corresponde abonarla al Ayuntamiento. (Se adjunta documentación de la oferta económica denominada "maquinaria de nueva adquisición —PLAN DE NEVADAS)

**Vestuario junio 2013.-** Aclarar en cuanto a este gasto que en mayo de 2013 se adopta un acuerdo desde la Gerencia de Servicios Sociales (se aporta copia, *Anexo 20*) por el cual se incorporan durante el plazo que va desde el uno de mayo hasta el 31 de julio, dos personas en el programa para la contratación de personas con discapacidad, que realizarán tareas de limpieza de cauces, siendo el Servicio de Medio Ambiente el que coordina el desarrollo de las tareas que estas personas van a realizar. A tal efecto, se consideró lo más oportuno que fueran equipados con la uniformidad utilizada por el persona de la empresa Servicios Semat, S.A., y es por ello que se solicita el suministro de este vestuario abonando el Ayuntamiento su coste.

**Limpieza de pintadas mayo 2014.-** Este gasto se corresponde con un acto vandálico acaecido en dicho mes de mayo de 2014, en la denominada Fuente de la Flora, en calle Huerto del Rey. No

se corresponde por tanto con limpieza de pintadas en la vía pública, sino en un elemento ornamental cuyo coste no corresponde al contratista sino al Ayuntamiento.

Más concretamente es preciso señalar que la limpieza de fuentes ornamentales se encontraba incluida hasta el año 2014 en otro contrato (Contrato de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las Fuentes Ornamentales de Burgos), cuyas prestaciones fueron reducidas en octubre del año 2012, quedando esta limpieza sin cobertura.

Se aporta en relación a este gasto:

- Documentación de la oferta económica del Servicio Semat, S.A. (*Anexo 21*) denominada Limpieza de pintadas y retirada de carteles, referida a fachadas de edificios, cerramientos, vallas de solares,...etc).
- Documentación relativa a la modificación del contrato de mantenimiento, conservación y mejora de fuentes ornamentales en el año 2012 (*Anexo 22*).

**Retirada de podas septiembre 2013 y marzo 2014.-** A este respecto procede aclarar que las podas corresponden a recintos municipales y se efectúan por brigadas contratadas dentro de los planes de empleo que anualmente suscribe el Ayuntamiento con la Junta de Castilla y León. No forman parte de las labores que se realizan por el personal del contrato del Parques y Jardines y tampoco son podas de particulares que se puedan considerar residuos domiciliarios. Es por ello que el Ayuntamiento debe asumir su coste.

En relación a esta cuestión se aporta documentación del contratista incorporada con la modificación del contrato operada en el año 2009, en la que bajo la denominación "limpieza de zonas verdes" se describen las tareas a realizar, entre las que en ningún caso se incluyen las podas que nos ocupan (*Anexo 23*).

**. En otras ocasiones no se detallan los trabajos realizados (certificaciones de 2013 y octubre de 2014).**

A efectos de justificar este extremo, se acompaña junto con la documentación de las certificaciones los documentos acreditativos de los gastos que sirvieron de justificación para su abono por el Ayuntamiento.

**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, sin que de la facturación remitida hayan podido determinarse las causas.**

Esta deducción se corresponde con el plan de austeridad acordado en el año 2012, y en concreto el importe resulta de reducir 41,238 mensualidades por un coste medio de 2.136,64 euros, lo que hace 88.110,76 euros, y aplicando el IVA (10%) y gastos generales y beneficio industrial (3,2947%) hacen la cantidad de 110.115,12 euros.

Se adjunta documento (copia) de "reajuste amortización de plantilla enero a mayo 2013" (*Anexo 24*).

### **111.3.6 INDICADORES DE GESTIÓN**

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.**

A los efectos aclaratorios de este apartado, se remite copia de los estudios económicos que obran firmados en el expediente que sirve de base a la aprobación de la Ordenanza Fiscal correspondiente (*Anexo 25*), significando que además de los costes de recogida de residuos se incluyen para realizar los cálculos de dichos estudios, los costes de tratamiento y eliminación de residuos en vertedero, así como los correspondientes a la gestión que en los puntos limpios se realiza respecto de los residuos domiciliarios (*Anexo 26*).

En el cuadro de indicadores de gestión D "Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio", en 2014 se contempla la cantidad de 7.818.390,96€, y en 2013, 7.759.201,63€.

A este respecto, se solicita que se subsanen estos importes, porque los datos que figuran en las Cuentas Anuales del Ayuntamiento de Burgos de 2014 y 2013, por este concepto, en 2014 son 8.524.119,48€, y en 2013, 7.284.418,25€, como puede apreciarse si se examina la información remitida al MINHAP, a través de la Oficina virtual de coordinación con las entidades locales o en su caso en la plataforma de rendición de cuentas del Consejo de cuentas de Castilla y León.

El **cuadro de ratios** que figura en el informe provisional cuando analiza F/D "Cobertura presupuestaria del servicio" (Relación ingresos/gastos) 2014-2013: **1,51**, se realiza una afirmación que dice "la cobertura presupuestaria del servicio (relación ingresos/gastos), en la 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"

No podemos compartir esta opinión, y solicitamos su revisión, porque la cobertura presupuestaria del servicio, en los términos F/D, nada tiene que ver con el grado de cobertura del servicio que se desprende del estudio técnico económico de la ordenanza fiscal municipal número 209, reguladora de la Tasa por recogida domiciliar de basuras y tratamiento de residuos. (Se adjunta copia del informe y del Boletín oficial de la Provincia relativo a la ordenanza fiscal número 209). Los costes que el Ayuntamiento de Burgos tiene por la recogida de basuras y tratamiento de residuos sólidos urbanos, son muy superiores a los gastos derivados del contrato del servicio de recogida con la empresa adjudicataria Semat S.A., al no contemplarse por ejemplo, la totalidad de los gastos derivados del tratamiento y eliminación sólidos urbanos en el vertedero de Abajas, ni tampoco los gastos relativos a la explotación de la planta de biometanización del vertedero, ni los gastos de gestión de los puntos limpios, y tampoco se contemplan los costes indirectos del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, que sí contempla el estudio de la Tasa por recogida y tratamiento de residuos número 209.

Si tomamos como referencia las obligaciones reconocidas en 2014 de los contratos indicados en el párrafo anterior, referentes a la recogida, eliminación, tratamiento de residuos sólidos urbanos, se elevan a 14.140.003,34€ (programa 162.capítulo II), si añadimos los costes indirectos estimados por el informe técnico económico a la ordenanza fiscal número 209,(3.135.285,47€), los costes del servicio, se cifrarían en **17.275.288,81€**, en consecuencia quedaría acreditado que los ingresos que se obtienen no cubre la totalidad de los gastos y no existiría por tanto el principio de equivalencia.

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

En el último párrafo de este apartado de la página 32, se indica que la información remitida al

MINHAP, a través de la Oficina virtual de coordinación con las entidades locales, no coincide con los datos enviados a este Consejo, para la realización de esta fiscalización.

A este respecto, conviene indicar que los conceptos que se utilizan para el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales en aplicación de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, están tasados, y únicamente se refieren a determinados aspectos que difieren en cuanto a los importes y fórmula de cálculo a los utilizados por el informe económico financiero que sirve de base para la determinación de la tasa por recogida y tratamiento de residuos, es decir, los costes efectivos de un servicio por aplicación de la orden citada, no coinciden con los costes directos e indirectos que se toman en cuenta para establecer el grado de cobertura del servicio, en consecuencia se solicita la modificación de dicho párrafo en el informe provisional.

#### 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 111.1).**

Es cierto que no se envió. No obstante, hemos de poner de relieve en este punto dos cuestiones: por un lado, no se disponía de personal administrativo suficiente para poder realizar dicho envíos, por falta de personal; y, por otro lado, a lo largo de los años siguientes y, con la incorporación de personal administrativo se ha procedido al cumplimiento de estas obligaciones.

**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 111.2.1).**

En la fase AD disposición o compromiso de gasto, no se contabilizaba una única operación contable AD por el importe total del contrato, sino una Retención de crédito global, y a medida que se tramitaban las facturas mensuales se realizaban las operaciones contables correspondientes.

En la actualidad, esta operativa se ha rectificado en 2016, y ahora, para este contrato existen dos operaciones contables: una, por la parte del servicio de limpieza viaria: 01 163 2270000 (D: 201700001232), y otra, por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos: 01 1621 2270000 (D: 201700001177), por un importe total de 15.618.295,95.

**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 111.2.2)**

Respecto de la segunda de las observaciones, consta en el expediente al folio 34, informe jurídico de 24 de julio de 2017, que encauza el procedimiento de contratación a través de un procedimiento abierto, mediante concurso, señalando el órgano competente para la adjudicación del contrato en su fundamento jurídico cuarto, y las conclusiones sobre la legalidad del Pliego de cláusulas administrativas en su fundamento jurídico quinto. Hemos de resaltar que en municipios como el de Burgos en el que la organización administrativa es especialmente compleja, ha existido desde hace tres décadas la delegación, por parte del Secretario General, de emitir los informes jurídicos de los pliegos, amén de que este artículo se encuentra derogado desde el 30 de abril de 2008. Lo importante es que conste informe jurídico sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuestión que consta en el expediente (Anexo nº .

**4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha emitido la orden de inicio por el órgano de contratación, incumpliendo el artículo 67 del TRLCAP, ni 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 111.3.2).**

En este punto hemos de poner de relieve, respecto de la primera parte de esta conclusión, cinco alegaciones:

a) No señala qué apartado del art. 67 del TRLCAP, que tiene dos apartados.

b) Por un lado, se dice que no se ha emitido orden de inicio por el órgano de contratación. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que el art. 67.1 del TRLCAP no dice que se necesite una "orden" de inicio del órgano de contratación, sino dice que *"A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma"*; no obstante, la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 dispone la aprobación de los pliegos, y en su dispositivo tercero aprueba, de conformidad con el art. 69 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el expediente de contratación y dispone la apertura del procedimiento de adjudicación.

Y, en segundo lugar, hemos de recordar el sentido de este artículo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 31/05, de 29 de junio de 2005, relativo al inicio del expediente de contratación, en cuya conclusión dice, textualmente, que: *"el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación, acto que se producirá necesariamente cuando se proceda a la aprobación del expediente, en el que se integran los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y los documentos anexos correspondientes al expediente de gasto, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley"*.

c) Por otro lado, hemos de recordar que la tramitación del expediente de contratación trae causa de la aplicación de una sentencia judicial que constituye título ejecutivo suficiente que es obligatorio cumplir, tal y como señala el art. 118 de la Constitución Española, según el cual *"Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto"*, así como de los artículos 206 a 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

d) En cuarto lugar, la prestación del servicio de gestión de basuras y limpieza viaria es de ejercicio obligatorio del Ayuntamiento tal y como señala el art. 25.2.1) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local.

e) Y en quinto lugar, existe un informe del Jefe del Servicio de Limpieza en el que impulsa la contratación (se adjunta como anexo nº 2).

Respecto a que no se ha establecido el régimen jurídico del servicio no es acertado. En el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato recoge el régimen jurídico del servicio de manera pormenorizada, tal y como establecen las cláusulas 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª y 18ª que pasamos a transcribir y que constan en el expediente:

#### 10º.- MODIFICACIONES DEL CONTRATO

*Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

#### 11º.- CESIÓN DE LOS CONTRATOS Y SUBCONTRATACION

*En cuanto a la cesión del contrato y a la subcontratación, se estará a lo dispuesto en los artículos 114, 115, 116 y 170 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

#### 12º.- REVISIÓN DE PRECIOS

*Personal:* La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista.

*Amortización:* Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.

*Otros:* La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores.

#### 13º.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO

*El contrato de gestión de servicio público a que se refiere el presente Pliego tiene carácter administrativo sometiéndose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

El contrato se regirá por las cláusulas del presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado.

#### 14º.- REVERSIÓN

*Cuando termine el plazo del contrato, el servicio revertirá al Ayuntamiento, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a qué esté obligado con arreglo al contrato y en el estado y funcionamiento adecuados. En el plazo prudencial de dos meses anterior a la reversión, el Ayuntamiento adoptará las disposiciones encaminadas a que la entrega de los bienes se verifique en las condiciones convenidas con el fin de evitar el descuido en la conservación y mantenimiento de los bienes, todo ello en virtud de lo establecido en el art. 164.1 y 2 del Texto Refundido 2/2000, de 16 de junio, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*



15°.- OBLIGACIONES DEL ADJUDICATARIO

- 1) Los servicios se prestarán de conformidad con las determinaciones contenidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas que sirven de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación de éste diere al contratista el Director técnico del Servicio.
- 2) Son asimismo de cuenta del contratista el pago del importe de los anuncios y de cuantos gastos se ocasionen con motivo de los trámites preparatorios o de formalización del contrato, pago de tributos, etc... y cualquier otro que se produzca incluso en los casos en que esté reconocido su derecho a la repercusión.
- 3) El contratista será responsable de la calidad de los servicios prestados, así como de las consecuencias que se deduzca para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.
- 4) El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración.
- 5) En todo momento el contratista vendrá obligado a suministrar a los Servicios Municipales cuanta información le sea requerida sobre medios personales, reales, financieros, etc., que permitan al Ayuntamiento tener un conocimiento actualizado de la contrata y la adopción de las medidas que estime convenientes. A estos efectos el personal facultativo del Ayuntamiento tendrá libre acceso a todas las dependencias del contratista afectas al servicio.
- 6) El contratista viene obligado bajo su responsabilidad a cumplir lo dispuesto por la legislación vigente respecto de los salarios mínimos, riesgos laborales, Seguridad Social y demás leyes aplicables. El Ayuntamiento quedará exento de cualquier tipo de responsabilidad derivada de litigios, por no conllevar este contrato relación jurídico-laboral alguna, que se pudieran suscitar entre la empresa y sus trabajadores, o entre éstos y terceros.
- 7) El contrato objeto del concurso se entenderá realizado a riesgo y ventura del contratista y éste no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios, sino en los casos de fuerza mayor.
- 8) Una vez comenzada la prestación de los servicios no se podrán suspender por motivo, ni pretexto alguno, salvo casos de fuerza mayor.
- 9) Si por causa de tal fuerza mayor, el contratista se ve en la imposibilidad de prestar normalmente la totalidad o parte de los servicios contratados, vendrá obligado a poner toda la diligencia necesaria para el restablecimiento de la normal prestación de los mismos, bien por medios propios, bien por los que se proporcionen, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula anterior.
- 10) El adjudicatario suscribirá la póliza de seguro que a continuación se indica:  
Seguro de responsabilidad civil  
Responsabilidad civil general o de explotación: 1.200.000 euros.  
Responsabilidad civil patronal: 1.200.000 euros.  
Sublímite mínimo por víctima: 240.000 euros.  
Fianzas y defensas civil/criminal :incluidas:  
Esta póliza junto con el justificante de pago de la prima deberá presentarse en el Excmo. Ayuntamiento en el plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de adjudicación.  
El Ayuntamiento se reserva la prerrogativa de exigir la modificación de las cláusulas generales, particulares, complementarias y en general cualesquiera de las determinaciones de las pólizas cuando estime que la misma no garantice suficientemente las responsabilidades, que en virtud de la legislación de contratos pudieran ser exigidas al contratista.
- 11) Finalizado el contrato, y hasta que un nuevo adjudicatario se haga cargo del mismo, el adjudicatario vendrá obligado a continuar con la prestación de los servicios.
- 12) El adjudicatario de este concurso quedará obligado desde el primer día a la absorción, mediante subrogación, en los contratos de trabajo, de todo el personal que presta su trabajo en la empresa concesionaria actual, en los servicios de recogida de basura y limpieza viaria, viniendo el contratista obligado a respetar todos los derechos legítimamente adquiridos por dicho personal hasta la fecha del anuncio de esta contrata. Los beneficios no derivados de normas generales a partir de dicha fecha será de exclusiva responsabilidad del actual contratista.  
Se incluye en este pliego, como anexo adjunto, relación de personal en la que figura la situación,

calificación y antigüedad del mismo, a los efectos de hacer el estudio correspondiente a la absorción que se hace mención en el apartado anterior.

Al personal que presta sus servicios en la actual depuradora de lixiviados del ecoparque sito en el Camino de Burgos a Carcedo s/n, si estos servicios dejaran de prestarse por el nuevo adjudicatario, se le dará opción de pasar a la empresa explotadora de la nueva depuradora de lixiviados o quedarse en la empresa de limpieza y recogida de basuras, ocupando el puesto que hubiera disponible.

Asimismo el adjudicatario asumirá las obligaciones que de forma específica para la prestación de los servicios de limpieza y recogida de residuos vienen recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

#### 16°.- FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO

- a) Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconsejare el interés público.
- b) Fiscalizar la gestión del adjudicatario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto del contrato, y dictar las ordenes para mantener o restablecer la debida prestación. Los servicios contratados quedarán sometidos permanentemente a la inspección y vigilancia del Excmo. Ayuntamiento de Burgos, a través de los Servicios Técnicos Municipales, que podrán revisar diariamente los trabajos del personal y estado del material de la Contrata en todo momento y lugar, procurando no ocasionar entorpecimiento en la ejecución de los trabajos.
- c) Los inspectores municipales del Servicio, tendrán acceso a los locales y dependencias del mismo y les serán facilitados cuantos datos precisen respecto a su funcionamiento.
- d) Asimismo en caso de incumplimiento del contratista, con independencia de las diversas sanciones que se le puedan imponer, el Ayuntamiento podrá acordar el secuestro del servicio, con derecho a utilizar el personal, locales y material afecto a la contrata.
- e) Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestare o no lo pudiere prestar el concesionario, por circunstancias imputables o no al mismo.
- f) Imponer al adjudicatario las correcciones o modificaciones que se estimen oportunas en la organización de los trabajos, a la vista del resultado de las inspecciones realizadas.
- g) Rescatar la concesión.
- h) Suprimir el servicio.

#### 17°.- OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

- a) Otorgar al concesionario la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente.
- b) Mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución.
- c) Indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasionare la asunción directa de la gestión del servicio, si ésta se produjese por motivos de interés público independientes de la culpa del concesionario.

#### 18°.- CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO. PENALIDADES

Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones dimanantes del contrato, son las previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Asimismo, el órgano de contratación está facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad con la imposición de nuevas penalidades en caso de incumplimiento.

Concretamente, mediante expediente contradictorio, con audiencia del interesado y sin perjuicio de optar por la resolución citada, el Ayuntamiento podrá imponer al contratista penalidades y exigirle el resarcimiento de daños y perjuicios de modo inmediatamente ejecutivo, por la comisión de los incumplimientos que a continuación se indican, que se clasifican en: muy graves, graves y leves.

- a) Tendrán la consideración de muy graves las siguientes incumplimientos:



a.1.- No dar comienzo a la prestación del servicio contratado dentro del plazo señalado en el contrato.

a.2.- Paralización o falta de prestación del servicio contratado, excepto cuando ello obedezca a fuerza mayor.

a.3.- La prestación manifiestamente defectuosa o irregular del servicio, no cumpliendo las condiciones establecidas y el retraso sistemático en el mismo.

a.4.- Fraude en la forma de prestación del servicio, no utilización de los medios adecuados o elementos esenciales exigidos o desaparición de alguno de los principales materiales que, siendo propiedad del Ayuntamiento, le hayan sido entregados para el servicio.

a.5.- Destinar a fines u objetos ajenos al servicio público contratado los materiales entregados para ello al contratista, o no conservar éstos en estado normal de servicio y funcionamiento.

a.6.- Ceder, subarrendar o traspasar el todo o parte del servicio contratado, bajo cualquier modalidad o título, sin previa autorización expresa de la Corporación.

a.7.- La desobediencia reiterada por más de dos veces respecto al orden, forma y régimen de prestar dicho Servicio o no reponer o reparar el material esencial inservible.

a.8.- Incumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social con el personal afecto al Servicio, bajo cuenta y dependencia del contratista.

Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 60.000 a 600.000.000 euros.

Por cualquiera de los incumplimientos muy graves señaladas el Ayuntamiento podrá rescindir o resolver la presente contratación, previa la tramitación del oportuno expediente administrativo, con audiencia del contratista.

Acordada la resolución del contrato, el adjudicatario perderá el derecho a seguir percibiendo prestación o compensación económica alguna con cargo al Ayuntamiento, con la consiguiente pérdida también de la fianza constituida, siéndole exigible además cualquier clase de daños o perjuicios por la rescisión acordada, quedando obligado a reintegrar y devolver al Ayuntamiento todos los materiales y elementos que del mismo hubiere recibido por razón del Servicio.

b) Tendrán la consideración de incumplimientos graves:

b.1.- Todas aquellas que, implicando un incumplimiento de las obligaciones establecidas para el contratista en el presente pliego de condiciones no merezcan la calificación de muy graves y que por su naturaleza no deban ser comprendidas como leves.

b.2.- El retraso en la prestación del servicio, de modo no reiterado y no sistemático.

b.3.- Los incidentes habituales del personal del servicio con el vecindario usuario del mismo, tanto por tratos incorrectos como por habituales anomalías en la recogida de basuras o realización de la limpieza.

b.4.- La inobservancia de las prescripciones sanitarias o incumplimiento de órdenes sobre evitación de situaciones insalubres, de peligrosidad o incomodidad una vez apercibido formalmente de no haberlo cumplido.

b.5.- El incumplimiento de las órdenes municipales sobre modificaciones o mejorar del servicio, que no impliquen mayor gasto para el contratista.

b.6.- Aquellas otras que se estime que representan una irregularidad inadmisibles en la prestación del servicio con arreglo a lo exigido en las condiciones del presente pliego.

Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 6.000 a 60.000 euros.

c) Se considerarán incumplimientos leves:

c.1.- Todas las demás no previstas anteriormente y que afecten de algún modo las condiciones de este pliego, o que, para la mejor prestación del servicio, imponga como obligaciones accesorias la Alcaldía y Delegación del Servicio, siempre que no representen un perjuicio económico para el contratista.

Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 60 a 6.000 euros".

Por lo tanto, se cumplen los art. 67, 155.2 y 158 del TRLCAP del TRLCAP.

**4) Por lo que respecta al cumplimiento del contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, se han observado principalmente las siguientes incidencias:**

**(Apartado 111.3.2):**

- **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.**

Efectivamente no se expresa. No obstante, a lo largo de los años siguientes se está incorporando la codificación de los contratos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

- **No figura el Régimen Jurídico Básico del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.**

No compartimos esta opinión. La cláusula decimotercera del Pliego, establece lo siguiente —y que consta en el expediente—:

**"13º.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO**

*El contrato de gestión de servicio público a que se refiere el presente Pliego tiene carácter administrativo sometiéndose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

*El contrato se regirá por las cláusulas del presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado". (Documento nº ).*

Lo mismo dice la cláusula decimoquinta del contrato formalizado entre el Ayuntamiento de Burgos y la empresa contratista cuando establece expresamente —y que consta en el expediente—(se adjunta como anexo --):

*"DECIMOQUINTA.- El contrato de gestión de servicio público a que se refiere este contrato tiene carácter administrativo sometiéndose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

*El contrato se regirá por las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado".*

Por lo tanto, se cumplen los art. 67.4.a) del TRLCAP.

- **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 la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato,



en el apartado sobre B, se indican los documentos con los que se acreditará la solvencia técnica o profesional y económica y financiera, tratando diferenciadamente los criterios de solvencia económica o financiera de la solvencia técnica o profesional. Dice expresamente: "Sobre B:....

*1) Documentos acreditativos de la solvencia técnica o profesional: a) Desglose de las partidas que intervienen en el presupuesto de acuerdo con los modelos adjuntos en el Pliego de Prescripciones Técnicas en función de los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del mismo pliego.*

*2) Documentos acreditativos de la solvencia económica y financiera, por cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP".*

Efectivamente se establece un mínimo de solvencia técnica o profesional y se remite al art. 16 para la presentación de la documentación que justifique la acreditación de los solvencia económica o financiera, cumpliendo lo establecido en el art. 15.3 del TRLCAP ya que, de conformidad con este artículo: "En los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, los órganos de contratación precisarán en el anuncio los criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19", no indicándose la necesidad de fijar un mínimo. La exigencia de la solvencia económica o financiera recogida en el pliego es por remisión. El incumplimiento se hubiera producido de no haberlo mencionado, pero se ha recogido expresamente en la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato.

Hemos de poner de manifiesto que el art. 15.3 y 16 del TRLCAP o los artículos del actual Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (que tienen redacciones más concretas que la de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del TRLCAP) han sido objeto de diversa interpretación, hasta tal punto que en el año 2015, se aprobó una modificación del art. 11 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento que desarrolló la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la que se dice que si no se establecen criterios de solvencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares se aplicarán los establecidos en el RGCAP, reglas que no existían en el año 2007.

Por lo tanto, se cumple el art. 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.**

El art. 86.1 y 2 del TRLCAP prescribía: "En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquélla.

2. Los criterios a los que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, y podrán concretar la fase de valoración de

*las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo".*

La cláusula cuarta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa al procedimiento y forma de adjudicación establecía expresamente: *"La adjudicación se efectuará a través de un procedimiento abierto mediante concurso, a la proposición más ventajosa sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, y sin perjuicio del derecho de la Administración a declarar desierto el concurso, en cuyo caso no procederá derecho a indemnización alguna a favor de los licitadores.*

*Serán circunstancias a valorar conjuntamente por la Corporación para la resolución del concurso, señaladas por orden decreciente de importancia, las siguientes:*

*A) Solución técnica de la oferta: hasta 110 puntos, desglosados de la siguiente manera:*

- 1.- Organización y planificación de los servicios y gestión de los recursos humanos y formación: de 0 a 60 puntos.*
- 2.- Maquinaria propuesta: de 0 a 20 puntos, proporcional a las inversiones propuestas a mayores de lo exigido en el Pliego.*
- 3.- Medios Humanos propuestos, de 0 a 10 puntos, proporcional al número de jornadas por año propuestas.*
- 4.- Sistemas informáticos y de control propuestos: de 0 a 10 puntos.*
- 5.- Tecnologías avanzadas: de 0 a 10 puntos.*

*B) Oferta Económica, unificando ofertas a un módulo patrón del personal y medios que actualmente se utiliza, de acuerdo con lo anexos 1, 2 y 3: hasta 25 puntos".*

De una simple lectura, se deduce que los criterios de valoración son objetivos, cumpliendo el requisitos de objetividad, publicidad (se publicó el pliego en el Boletín Oficial del Estado), se establecieron en orden decreciente y se estableció una ponderación en la puntuación, todo ello de acuerdo con lo recogido en el art. 86.1 del TRLCAP, que hemos transcrito.

Hemos de llamar la atención sobre una cuestión importante. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que no es aplicable al caso en el que nos encontramos cambió en cuestiones importantes el apartado relativo a los criterios de valoración; así pues el art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (art. 150 del 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), relativo a los criterios de valoración fue mucho más concreta y exigente respecto a los criterios de valoración a diferencia de lo establecido en el art. 86 del TRLCAP.

El art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hoy sustituido por el art. 150 del 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, decía lo siguiente: *"1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.*



*Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.*

*2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.*

*En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquéllos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.*

*La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.*

*3. La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de los siguientes contratos:*

- a) Aquéllos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.*
- b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.*
- c) Aquéllos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.*
- d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.*
- e) Contratos de gestión de servicios públicos.*
- f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.*
- g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna*

clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

Quando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

5. Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.

6. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h)".

De lo antedicho concluimos que no se puede aplicar la exigencia normativa y requisitos de los criterios de valoración de las leyes y normas en materia de contratación aprobadas y vigentes actualmente con los requisitos de los criterios de valoración del art. 86 del TRLCAP que son radicalmente distintos, pues vulneraríamos el principio de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 de I Código Civil.

• **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 art. 103.3 del TRLCAP establecía: "El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego".

El art. 104.2 del RGCAP establece: "En los restantes contratos, cuando resulte procedente la revisión de precios, se llevará a cabo mediante aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, además, se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos índices o fórmulas de carácter oficial.

La cláusula duodécima del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa a la revisión de precios, establece de manera expresa: "**Personal:** La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo



*en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista.*

**Amortización:** *Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.*

**Otros:** *La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores".*

De lo antedicho se deduce que, de conformidad con la legislación aplicable en ese momento — el TRLCAP y el RGCAP- la cláusula de revisión de precios está debidamente concretada y es suficiente puesto que, en primer lugar, distingue varios campos susceptibles de revisión de precios (personal, amortización y otros) y, en segundo lugar, se determina cómo se va a proceder a la revisión de precios de cada uno de ellos, cumpliendo lo establecido en el art. 103.3 del TRLCAP y art. 104.2 del RGCAP.

Hemos de llamar la atención sobre un aspecto importante. Toda la normativa relativa a la revisión de precios ha cambiado sustancialmente desde el año 2007, año en el que se licitó el contrato para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos. A día de hoy la revisión de precios de los contratos públicos, amén de lo establecido en el art. 89 del 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, se rige y está especialmente detallado en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.

Aplicar la concreción de las reglas de revisión de precios del art. 89 del 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 y de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española supone vulnerar el principio de irretroactividad de las normas recogida en el art. 2.3 del Código Civil.

Por lo que ha cumplido lo establecido en el en el art. 104.2 del RGLCAP.

**• 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.**

Efectivamente no los determina expresamente. Sin embargo, en anuncio de licitación del contrato se dice textualmente que los gastos de publicidad serán de cuenta del adjudicatario.

**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 111.3.2)**

Esta afirmación es parcialmente cierta. El pliego de cláusulas administrativas particulares —es lo importante- recoge el régimen jurídico de modificación del contrato (así lo establece la cláusula 10a del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la

*Ley de Contratos de las Administraciones Públicas" y la cláusula 15.4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración, sin perjuicio de que también se recojan en el Pliego de Condiciones Técnicas. No obstante, de cara a las condiciones a las que los licitadores se sometieron en la licitación, selección, valoración, adjudicación y ejecución del contrato fueron hechas públicas y conocidas por los licitadores. Es una mera irregularidad que no afecta al contenido esencial de los pliegos") y el régimen de revisión de precios del contrato (así lo establece la cláusula 12a del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista. Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios. Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del Índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores").*

**7) Por lo que se refiere a las actuaciones de las Mesas de contratación: (Apartado 111.3.3)**

**• 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 incurso en prohibiciones de contratar, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.**

Efectivamente no consta expresamente en el Acta la realización por la Mesa de la revisión de la documentación de las empresas participantes, lo cual no quiere decir que no se haya realizado. Es práctica habitual que con carácter previo a la reunión de la Mesa sea el Secretario de la Mesa, quien valore los documentos presentados en el sobre "A" para, en su caso, ofrecer plazo de subsanación de aquellas deficiencias que por su naturaleza o relevancia pueda ser reparadas. Así, la cláusula quinta del Pliego de cláusulas administrativas establecía que en el acto de fiscalización previa a la reunión de la Mesa : "(...) Si se observaren defectos materiales en la documentación presentada, o cuando el documento exigido haya sido presentado y no obstante adolezca de error o defecto, o si algún documento exigido no hubiera sido presentado, y no obstante, del resto de la documentación se dedujera su existencia, se considerará subsanable su omisión, concediéndose un plazo de tres días hábiles para la subsanación de errores", y ello sin perjuicio de que sea la Mesa, en sesión pública, quien se pronuncie y decida sobre la admisión, inadmisión o rechazo de alguna de las ofertas presentadas a la vista de la documentación presentada en el trámite de subsanación. La Mesa de Contratación examinó la documentación relativa a la solvencia de lo cual puede dar fe el Jefe de la Sección de Hacienda y Patrimonio, D. Mariano Álvarez Atienza, secretario de la Mesa de Contratación.

**• 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.**

El art. 88.2 del TRLCAP dice: "La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 86, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el



*concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego".*

El informe provisional dice que se ha vulnerado el art. 88.2 del TRLCAP, cuando en realidad, la valoración de las ofertas han tenido como base y punto de referencia los criterios de valoración, cumpliendo lo establecido en el art. 88.2 y 86 del TRLCAP.

Hemos de destacar que la afirmación que realiza el informe de que en la valoración se introducen elementos no previstos en los PCAP no se corresponde con la realidad. Si así fuera, el resto de licitadores deberían haberse sentidos perjudicados y haber impugnado la valoración y adjudicación del contrato, aspecto que no sucedió, siendo firme el acto administrativo de adjudicación. Por otro lado, hemos de resaltar que la valoración se realizó dentro de los márgenes de discrecionalidad permitidos en la ley y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

**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 111.3.4.1).**

Estos aspectos relativos al control y seguimiento del contrato consideramos que ya han sido aclarados en los apartados anteriores, y por tanto entendemos que la conclusión número 8, así como la recomendación número 6 que se corresponde con esta cuestión, serán objeto de un nuevo pronunciamiento por parte del Consejo de Cuentas de Castilla y León, al cual nos atendremos y en su caso adoptaremos las medidas oportunas.

Se aporta Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria.

**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 los 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 111.3.4.3).**

En primer lugar, el informe dice que la entidad tramitó un modificado. No obstante, a lo largo de los diez años de duración se han tramitado varios modificados y no menciona cuál de ellos es, generando inseguridad jurídica, respecto a qué modificación se refiere.

Discrepamos respecto a la posición del informe cuando dice que el objeto de la modificación era independiente, porque no sabemos a qué modificación se refiere. No obstante, si se trata de la modificación al alza, hemos de recordar que, con fecha 31 de marzo de 2009, se emitió informe técnico y jurídico —que está en el expediente y que se adjunta a este escrito como anexo- en el que se explican las razones por las que se procedió a la modificación. Además en el informe técnico justificativo de la modificación del contrato - y que se adjunta a este escrito como anexo- se explican las razones de interés público que justificaron la modificación.

En relación a la primera cuestión es preciso aclarar que si se procedió a una nueva licitación de la gestión de parques y jardines, si bien no se consideró adecuado incluir entre las prestaciones del mismo la limpieza de viarios entre jardines.

Es por ello que, atendiendo a que la Cláusula 6ª del PPTP del contrato con Servicios Semat, S.A. establece la previsión de que dicha empresa deberá realizar los trabajos no previstos o cuantificados en dicho pliego y que el Ayuntamiento decida llevar a cabo, se determina incluir estas

prestaciones en la modificación del contrato del año 2009. En cuanto a la justificación nos remitimos a la documentación que se aporta referente a la modificación del contrato operada en el año 2009.

**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 sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP. (Apartado 111.3.4.4).**

Respecto a la afirmación que señala el informe relativa a que 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 sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP, de una lectura detenida del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en concreto la cláusula 9a, relativa a los abonos al contratista, señala que *"El sistema de la liquidación económica de la prestación de estos servicios se realizará mediante 12 facturas mensuales equivalentes al canon anual dividido entre 12 meses, justificadas mediante relación valorada de los servicios prestados, según los modelos 1, 2, 3, 4 y 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas, resultantes de su oferta y de las revisiones aprobadas, más los trabajos extraordinarios realizados, menos el importe de aquellos trabajos ofertados por el contratista y aceptados por el Ayuntamiento que no se realicen con los medios y frecuencia prevista en su oferta, siempre que no supongan un incumplimiento del contrato, conformadas por el Jefe del Servicio de Limpieza, y aprobadas por órgano competente del Ayuntamiento.*

*En la realización de los trabajos extraordinarios, se estará a lo dispuesto en los artículos 158 y 160 del RD 1098/2001 RLCA, no quedando en ningún caso al libre albedrío del contratista", es decir, forma parte del objeto del contrato y, por lo tanto, de la prestación de los servicios de gestión de las basuras de la ciudad de Burgos y su facturación, los trabajos extraordinarios. No puede proceder a la modificación del contrato la prestación de un servicio que forme parte del contrato, tal y como se recoge en la cláusula 9' que acabamos de transcribir.*

*En cuanto al incremento del número de viviendas cuyo coste se tramita como revisión de precios, señalar que el Pliego lo contempla así en previsión de que se pueda o no producir ese incremento. En relación a los trabajos extraordinarios e imprevistos entendemos que ha quedado acreditado que es mediante modificación del contrato en el año 2012 cuando se incluye la posibilidad de realizar tales trabajos y abonarlos previa justificación.*

**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. Con carácter general tampoco se han remitido las facturas que debe emitir el adjudicatario, y que deberían acompañar a las certificaciones, correspondientes a los ejercicios fiscalizados. (Apartado 111.3.4.6)**

En relación a que los resúmenes contienen descripciones genéricas, consideramos que efectivamente la persona que conoce el contrato tiene menos dificultades para establecer la correspondencia, pero asimismo hay que tener en cuenta que tal resumen se incorpora precisamente para facilitar el análisis de las facturas que lo acompañan, donde sí aparece detallada la prestación que se abona.



En cuanto a las facturas que se dice no haber remitido, partiendo de que las debe emitir el adjudicatario, aclaramos que el adjudicatario emite doce facturas anuales que recogen todos los conceptos que se abonan y los resúmenes mensuales de trabajos adicionales se acompañan de las facturas que abona el adjudicatario a terceros y que se acompañan a efectos de justificar dicho gasto, tal como exige el contrato en su modificado de 2012.

**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/2 1 05/20 1 2, no coincide con la información remitida al Consejo de Cuentas para la realización de los trabajos de esta auditoría. (Apartado 111.3.7).**

Con respecto a este punto, se solicita la modificación de su contenido a raíz de las alegaciones presentadas en el escrito de alegaciones.

Respecto de las **recomendaciones** se indica lo siguiente:

**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 las normativa aplicable.**

Ya se realiza.

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

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza.

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

Ya se realiza.

**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 HAP1210512012.**

Ya se realiza.

**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.**

Ya se realiza

Respecto de la **opinión** que consta como corolario del informe provisional de fiscalización, se manifiesta que esta Administración entiende que se han cumplido los trámites esenciales del presente procedimiento de contratación en sus fases de preparación, valoración y adjudicación.

Me remito y doy por reproducidas, en este punto, las consideraciones previas realizadas en la parte inicial del presente escrito.

Por todo lo expuesto, **SOLICITO**

1°.- Tenga por presentado el presente escrito con las **consideraciones previas, ALEGACIONES, Índice Anexos y documentos acreditativos** contra el informe provisional relativo a la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos", incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015.

2°.- Se tengan por admitidas las alegaciones y **se proceda a la modificación del informe provisional**



en los términos establecidos en el presente escrito, en concreto se proceda a la modificación de los párrafos en los que se ha presentado alegación, en todas las recomendaciones, en todas las conclusiones y en la opinión.

Burgos, a 9 de junio de 2017  
EL CONCEJAL DELEGADO DE HACIENDA

-Salvador de Foronda Vaquero-



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

**TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES REALIZADAS AL INFORME  
PROVISIONAL DE 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**



## **ACLARACIONES**

En cumplimiento de 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 las correspondientes alegaciones.

El texto alegado figura en tipo de letra cursiva.

Las alegaciones efectuadas por el órgano de contratación figuran en texto normal.

La contestación de las alegaciones se hace en tipo de letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas con relación al informe provisional.

El escrito con las alegaciones formuladas por la el Ayuntamiento de Burgos tuvo entrada en este Consejo dentro del plazo concedido, en la prórroga, por lo que han sido tratadas en este informe.

## **ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE BURGOS**

### **Alegación Previa:**

Con fecha 18 de mayo de 2017 entró en el Registro General del Ayuntamiento de Burgos informe provisional relativo a la *"Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos"*, incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015, con el fin de que puedan ser formuladas alegaciones en el plazo de quince días naturales a contar desde la fecha de su recepción. Fue enviado al Servicio de Sanidad y Medio Ambiente.

Con fecha 26 de mayo de 2017 el informe provisional fue remitido por parte del Servicio de Sanidad y Medio Ambiente al Área de Hacienda del Ayuntamiento de Burgos. Ante tal circunstancia, el Ayuntamiento de Burgos, mediante escrito de igual fecha, 26 de mayo de 2017, solicitó ampliación del plazo para presentar alegaciones.

Con fecha 31 de mayo de 2017, la Presidencia del Consejo de Cuentas acordó: *"conceder un nuevo plazo hasta el 9 de junio de 2017 para formular alegaciones al informe provisional relativo a la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos", incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2015"*.

Es por ello que en el plazo establecido, se presentan las siguientes alegaciones al informe provisional.

Antes de pasar a la enunciación, contestación y desarrollo de las alegaciones (y documentos justificativos) del Ayuntamiento de Burgos contra el informe provisional relativo a la *"Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos"*, hemos de destacar dos aspectos:

- a) Por un lado, que la manera en que interpondré las alegaciones es contestar a los párrafos con los que discrepo.
- b) Por otro lado, se van a realizar unas consideraciones previas a las alegaciones que son aplicables a todo el informe.

## CONSIDERACIONES PREVIAS

Primera.- En el marco normativo se hace referencia a dos normas que NO resultan de aplicación, bien porque no habían entrado en vigor en el momento de preparación y licitación del contrato o bien porque no existían: la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el 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.

En la disposición transitoria primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, relativa a los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se dice expresamente: *"1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.*

*2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior".*

En la disposición transitoria cuarta del 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, relativa a los expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, se dice literalmente: *"Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de este real decreto se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos".*

Puesto que la convocatoria del concurso relativo a la contratación de la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos se convocó y publicó en el Boletín Oficial del Estado número 262 con fecha 1 de noviembre de 2007, con anterioridad a la entrada en vigor y existencia de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de

Contratos del Sector Público y del 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, no son de aplicación ni pueden servir de marco jurídico estas normas puesto que vulnerarla el principio general de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 del Código Civil.

Segunda.- Llama la atención que a lo largo de todo el informe provisional se estén aplicando conceptos jurídicos que, a día de hoy, con toda la nueva normativa emanada de la Unión Europea y de las Cortes Generales, parecen estar claros, como por ejemplo la utilización de subcriterios en la valoración de las ofertas o la concreción de los criterios de solvencia. Sin embargo, en el contrato relativo a la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos, que se licitó en el año 2007 con la aplicación del 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, estos conceptos tenían otro alcance, contenido y significado.

Tercera-- Se habla en varias ocasiones de que en la valoración de las ofertas que se presentaron al concurso, hubo discrecionalidad y que esta discrecionalidad vulneró el principio de publicidad, igualdad y no discriminación que debe presidir todo procedimiento de valoración de las ofertas.

Sin embargo, la discrecionalidad es un concepto jurídico indeterminado plenamente legal: es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, que realizan los informes de los servicios técnicos municipales, el Consejo de Cuentas no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de un Tribunal en sede judicial, que en nuestro caso no fue impugnado. Así lo avalan numerosas sentencias del Tribunal Supremo.

Cuarta.- La tramitación del expediente de contratación se rige por los principios básicos de Derecho Administrativo, recogidos, en ese momento, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento

Administrativo Común (así lo establecía el 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, en su disposición adicional séptima cuando dice que *“Los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*, uno de cuyos pilares fundamentales es el establecido en el art. 57.1 según el cual *“los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”*. Es decir, los procedimientos y los actos administrativos se presumen legales. Aplicando este principio general al expediente de contratación del contrato relativo a la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos, se puede afirmar que todo el procedimiento de contratación fue legal, máxime cuando no hubo ninguna impugnación de parte de ningún operador económico ni por parte de ningún licitador ni sentencia Judicial en contra de la actuación del órgano de contratación.

Una vez hechas las consideraciones previas se procede a la interposición de las siguientes alegaciones (y documentos justificativos, en su caso) contra lo establecido en el informe provisional relativo a la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos":

#### **Contestación a la alegación previa**

**Primera.- Las referencias dentro del apartado “marco normativo” a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y al 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, se hace exclusivamente a efectos de definir el marco normativo de la contratación pública en España. Esto no significa que dichas disposiciones hayan sido tenidas en cuenta en el análisis del contrato de referencia.**

**En las incidencias puestas de manifiesto se señalan los preceptos incumplidos, que en ningún caso corresponde con las normas mencionadas en el párrafo anterior, del 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), o del**

**Real Decreto 1098/2001, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), u de otras disposiciones vigentes en las fechas de tramitación del contrato.**

**Segunda.- El párrafo alegado contiene una serie de reflexiones valorativas sin hacer ningún tipo de argumentación técnica, ya que señala que los “conceptos tenían otro alcance, contenido y significado” sin concretar cual eran estos.**

**Esta materia está tratada tanto en la jurisprudencia como en la normativa de la Unión Europea con anterioridad a la tramitación del contrato objeto de fiscalización. Así podemos señalar la necesaria adjudicación del contrato a favor de la oferta más ventajosa de acuerdo con los criterios objetivos de valoración de las ofertas que en cada caso se hayan establecido, interpretada a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos, recogido en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/50 (LCEur 1992, 2431), y de la obligación de transparencia que se desprende de éste, exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos (así lo expresa en este sentido, en relación con los contratos públicos en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, la sentencia de 25 de abril de 1996 [TJCE 1996, 73], Comisión/Bélgica, C-87/94, Rec. p. I-2043, apartado 88; en relación con los contratos públicos de obras, la sentencia de 12 de diciembre de 2002 [TJCE 2002, 369], Universale-Bau y otros, C-470/99, Rec. p. I-11617, apartado 98, y, en relación con los contratos públicos de servicios, la sentencia de 24 de noviembre de 2005 [TJCE 2005, 345], ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, C-331/04, Rec. p. I-10109, apartado 24).**

**Así se establece que los licitadores potenciales deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias, antes citadas, Concordia Bus Finland [TJCE 2002, 251], apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros [TJCE 2005, 345], apartado 23).**

Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores (véase, por analogía, en relación con los contratos públicos de obras, la sentencia *Universale-Bau* y otros [TJCE 2002, 369]).

Por lo tanto, el alcance, contenido y significado de los conceptos jurídicos aplicados en el presente informe son los que se encontraban vigentes en las fechas en las que se realizaron las actuaciones analizadas, conforme a las Directivas y jurisprudencia comunitaria y nacional, existente en aquél momento.

Tercera.- La discrecionalidad técnica es un concepto jurídico indeterminado plenamente legal y de aplicación a la evaluación de los criterios de adjudicación. En el informe no se ha puesto en duda la antijuridicidad de su utilización, sino que se han señalado aquellas actuaciones que la exceden como consecuencias de las deficiencias existentes en el contenido del expediente.

Tampoco se corrigen las apreciaciones técnicas de los informes de valoración aplicando criterios jurídicos, sino que se identifican aquellas partes de los mismos que suplen actuaciones del órgano de contratación, que debieron estar sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, y que no forman parte de dicha discrecionalidad técnica.

Cuarta.- La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" es de aplicación supletoria y en ella se establecen los principios de presunción de legitimidad de los actos administrativos y el de su ejecutividad; no obstante, hay que señalar, que el hecho de no haya sido recurrido no significa que el contrato, en toda su vida administrativa, no pueda ser objeto de fiscalización en el marco de las Leyes vigentes.

Esta naturaleza fiscalizadora de la actuación administrativa, inherente al Consejo de Cuentas de Castilla y León, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del mismo, le atribuye el examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por las entidades sometidas a su control externo (artículo 4.c).

**No se admite ninguno de los apartados de esta alegación previa realizada ya que no desvirtúa el contenido del Informe.**

## **ALEGACIONES**

### **Párrafo alegado** (Pág. 10, párrafo cuarto)

#### *“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, incumpléndose 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.”*

### **Alegación presentada**

Es cierto que no se envió. No obstante, hemos de poner de relieve en este punto dos cuestiones: por un lado, no se disponía de personal administrativo suficiente para poder realizar dicho envíos, por falta de personal; y, por otro lado, a lo largo de los años siguientes y, con la incorporación de personal administrativo, se ha procedido al cumplimiento de estas obligaciones.

### **Contestación a la Alegación**

**No se admite la alegación ya que admite la incidencia y ratifica el contenido del informe.**

**Párrafo Alegado (Pág. 11, párrafo final)**

*III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO*

*III.2.1. ORGANIZACIÓN*

*“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.”*

**Alegación presentada**

En la fase AD disposición o compromiso de gasto, no se contabilizaba una única operación contable AD por el importe total del contrato, sino una Retención de crédito global, y a medida que se tramitaban las facturas mensuales se realizaban las operaciones contables correspondientes.

En la actualidad, esta operativa se ha rectificado en 2016, y ahora, para este contrato existen dos operaciones contables: una, por la parte del servicio de limpieza viaria: 01 163 2270000 (D: 201700001232), y otra, por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos: 01 1621 2270000 (D: 201700001177), por un importe total de 15.618.295,95.

**Contestación a la Alegación**

**Desde el punto de vista presupuestario y contable, la adjudicación del contrato es un acto de disposición o compromiso del gasto, y como tal debió ser objeto de contabilización, pues implica “un acto con relevancia jurídica para con terceros,**

**vinculando a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución”, de acuerdo con los términos expresados por el artículo 56 del Real Decreto 500/1990.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado ratifica el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (Pág. 12, párrafo tercero, última frase)**

*III.2.2. CONTROL INTERNO*

*“... 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”.*

**Alegación Presentada**

Frente a ello es de oponer que la adjudicación del contrato se llevó a cabo por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el 28 de diciembre de 2007, órgano colegiado, cuyo orden del día es fijado por el Sr. Alcalde, previamente revisado por el Titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, que examina el expediente para verificar que está completo para su aprobación.

**Contestación a la alegación**

**No se admite la alegación ya que el párrafo alegado se refiere a la omisión de la fiscalización del compromiso del gasto, y el contenido de la alegación ni lo contradice ni desvirtúa, por lo que se mantiene el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (Pág. 12, último párrafo)**

*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.*

### **Alegación Presentada**

Consta en el expediente al folio 34, informe jurídico de 24 de julio de 2017, que encauza el procedimiento de contratación a través de un procedimiento abierto, mediante concurso, señalando el órgano competente para la adjudicación del contrato en su fundamento jurídico cuarto, y las conclusiones sobre la legalidad del Pliego de cláusulas administrativas en su fundamento jurídico quinto. Hemos de resaltar que en municipios como el de Burgos en el que la organización administrativa es especialmente compleja, ha existido desde hace tres décadas la delegación, por parte del Secretario General, de emitir los informes jurídicos de los pliegos, amén de que este artículo se encuentra derogado desde el 30 de abril de 2008. Lo importante es que conste informe jurídico sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuestión que consta en el expediente (*Anexo nº 1*).

### **Contestación a la alegación**

**La competencia para emitir el informe jurídico de los pliegos está atribuida a la Secretaría de la Corporación por el artículo 113.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, vigente en aquél momento, (aunque también por la disposición adicional segunda de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que lo derogó). No se ha aportado ninguna disposición orgánica del Ayuntamiento, ni resolución delegatoria, que legitime la actuación del Adjunto a la Jefatura de Hacienda como firmante del informe referido, en el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a la Secretaría de la Corporación.**

**No se admite la alegación ya que la alegación no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (Pág. 14, párrafo tercero)**

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

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

*“No hay constancia de la elaboración de la correspondiente orden de inicio del expediente por el órgano de contratación incumpliendo lo establecido en el artículo 67 del TRLCAP. La Sentencia del TSJCyL, citada anteriormente, puede justificar el inicio de una nueva contratación pero no puede ser sustitutiva, como señala el Ayuntamiento, de la preceptiva orden de inicio en este procedimiento administrativo.”*

### **Alegación presentada**

En este punto hemos de poner de relieve, respecto de la primera parte de esta conclusión, cinco alegaciones:

a) No se señala qué apartado del art. 67 del TRLCAP, que tiene dos apartados.

b) Por un lado, se dice que no se ha emitido orden de inicio por el órgano de contratación. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que el art. 67.1 del TRLCAP no dice que se necesite una "orden" de inicio del órgano de contratación, sino dice que *"A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma"*; no obstante, la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 dispone la aprobación de los pliegos, y en su dispositivo tercero aprueba, de conformidad con el art. 69 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el expediente de contratación y dispone la apertura del procedimiento de adjudicación.

Y, en segundo lugar, hemos de recordar el sentido de este artículo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 31/05, de 29 de junio de 2005, relativo al inicio del expediente de contratación, en cuya conclusión dice, textualmente, que: *"el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación, acto que se producirá necesariamente cuando se proceda a la aprobación del expediente, en el que se integran los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y los documentos anexos correspondientes al expediente de gasto, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley"*.

c) Por otro lado, hemos de recordar que la tramitación del expediente de contratación trae causa de la aplicación de una sentencia judicial que constituye título ejecutivo

suficiente que es obligatorio cumplir, tal y como señala el art. 118 de la Constitución Española, según el cual "*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto*", así como de los artículos 206 a 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

d) En cuarto lugar, la prestación del servicio de gestión de basuras y limpieza viaria es de ejercicio obligatorio del Ayuntamiento tal y como señala el art. 25.2.1) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local.

e) Y en quinto lugar, existe un informe del Jefe del Servicio de Limpieza en el que impulsa la contratación (se adjunta como *anexo nº2*).

Por lo tanto se cumple lo establecido en el art. 67 del TRLCAP.

#### **Contestación a la alegación**

**El artículo 67 del TRLCAP determina que a los contratos cuya adjudicación se rige por esa Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma. Conforme al artículo 69 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común “los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.**

**No obstante, el informe 31/2005 de 29 de junio de 2005, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, aunque parte de un supuesto de hecho diferente (si en municipios pequeños el acuerdo de inicio puede ser suscrito por el Alcalde, en lugar del Pleno que es el órgano de contratación, debido a que las reuniones de este se dilatan notablemente en el tiempo), en sus consideraciones y opinión parece inclinarse por una interpretación anti formalista de los indicados preceptos, entendiendo que no es necesario un acuerdo expreso de inicio del expediente de contratación, quedando subsumido en el acto de su aprobación, que sí debe ser expreso.**

**Se admite la alegación, como consecuencia de la citada opinión, y se suprime el párrafo alegado del informe.**

---

**Párrafo Alegado (Pág. 14, párrafo cuarto)**

*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.*

**Alegación Presentada**

Consta en el expediente el Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria.

Este Reglamento fue aprobado en sesión de la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 (*Anexo n° 3*).

**Contestación a la alegación**

**El informe provisional ya señala, en el párrafo siguiente al alegado, que 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. Este documento, aunque define los servicios de recogida, de limpieza viaria y de gestión del eco-parque, la planificación de los servicios y el régimen disciplinario derivado de los incumplimientos del contratista su contenido, no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 155.2 y 158 del TRLCAP.**

**No se admite la alegación ya que no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 15, párrafo primero)**

*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...*

**Alegación presentada**

De una lectura detenida del expediente queda claro que el PCAP está fechado en julio de 2007. A continuación consta en el expediente que el informe jurídico que se pronuncia sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares fue firmado el 24 de julio de 2007, por lo que se deduce que el PCAP es anterior al informe jurídico que se pronuncia sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares.

**Contestación a la alegación**

**La alegación confirma que el PCAP omite el día del mes de su confección (julio de 2007), por lo que al desconocer dicha fecha no puede conocerse ni deducirse si los informes preceptivos del PCAP se hayan emitido en su momento procedimental oportuno.**

**No se admite la alegación ya que no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 15, párrafo segundo)**

*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.*

**Alegación presentada**

Efectivamente no se expresa. No obstante, a lo largo de los años siguientes se está incorporando la codificación de los contratos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

**Contestación a la alegación**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado ratifica el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 15, párrafo tercero)**

*No figura el Régimen Jurídico Básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos,*

*económicos y administrativos, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.*

**Alegación presentada**

Consta en el expediente el Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria.

Este Reglamento fue aprobado en sesión de la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 (Anexo nº 4)

**Contestación a la alegación**

**El párrafo alegado tiene su origen en el análisis del contenido mínimo necesario de los PCAP de los contratos de gestión de servicios públicos, por aplicación de lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP. El documento citado en la alegación no puede considerarse que cumpla con el contenido del precepto citado.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 15, párrafo cuarto)**

*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.*

**Alegación presentada**

En aclaración de esta consideración del Consejo de Cuentas procede hacer notar que se entendió por parte del Ayuntamiento que no procedía realizar ningún procedimiento de incorporación al canon de la indemnización a abonar al adjudicatario saliente, toda vez que el contratista entrante (nuevo adjudicatario) y el saliente eran la misma empresa.

No obstante, constan en el expediente las actas de recepción, entrega e inicio de gestión del servicio (páginas 422 a 443 del expediente de contratación), donde se hace constar la fecha de adquisición y valoración de las inversiones realizadas (Anexo nº 5).

### **Contestación a la alegación**

El párrafo alegado tiene su origen en el análisis del contenido del PCAP, que se elabora y aprueba con anterioridad a la licitación y por lo tanto a la adjudicación. En esta fase del procedimiento, el Ayuntamiento no puede conocer al adjudicatario del nuevo contrato por lo que carece de fundamento la alegación presentada. Si el PCAP incorpora la necesidad de una indemnización al adjudicatario saliente, por las inversiones realizadas y no amortizadas, también debieron preverse las medidas para su incorporación al canon, ante el desconocimiento, en esta fase, de la identidad del nuevo adjudicatario.

El segundo párrafo de la alegación tampoco desvirtúa lo manifestado en el informe.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

### **Párrafo alegado (pág. 15, párrafo quinto)**

*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.*

### **Alegación presentada**

En la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en el apartado sobre B, se indican los documentos con los que se acreditará la solvencia técnica o profesional y económica y financiera, tratando diferenciadamente los criterios de solvencia económica o financiera de la solvencia técnica o profesional. Dice expresamente: "*Sobre B...*

*1) Documentos acreditativos de la solvencia técnica o profesional: a) Desglose de las partidas que intervienen en el presupuesto de acuerdo con los modelos adjuntos en el Pliego de Prescripciones Técnicas en función de los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del mismo pliego.*

*2) Documentos acreditativos de la solvencia económica y financiera, por cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP".*

Efectivamente se establece un mínimo de solvencia técnica o profesional y se remite al art. 16 para la presentación de la documentación que justifique la acreditación de la solvencia económica o financiera, cumpliendo lo establecido en el art. 15.3 del TRLCAP ya que, de conformidad con este artículo: "En los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, los órganos de contratación precisarán en el anuncio los criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19", no indicándose la necesidad de fijar un mínimo. La exigencia de la solvencia económica o financiera recogida en el pliego es por remisión. El incumplimiento se hubiera producido de no haberlo mencionado, pero se ha recogido expresamente en la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato.

Hemos de poner de manifiesto que el art. 15.3 y 16 del TRLCAP o los artículos del actual Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (que tienen redacciones más concretas que la de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del TRLCAP) han sido objeto de diversa interpretación, hasta tal punto que en el año 2015, se aprobó una modificación del art. 11 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento que desarrolló la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la que se dice que si no se establecen criterios de solvencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares se aplicarán los establecidos en el RGCAP, reglas que no existían en el año 2007.

Por lo tanto, se cumple el art. 15.3 del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**La necesidad de que los Pliegos establezcan los mínimos necesarios exigibles para la acreditación de la solvencia económico-financiera y técnica y profesional de los licitadores tiene su fundamento en la necesidad de establecer unos criterios objetivos en cuanto a su apreciación, de manera que la admisión de los licitadores y de sus ofertas no se conviertan en un acto puramente discrecional, cuando no arbitrario.**

**Los artículos 16 a 19 del TRLCAP contemplan los diferentes medios por los que los licitadores deberán justificar su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, cuyos mínimos dependerán de cada contrato. El artículo 15.3 del TRLCAP**

determina que los órganos de contratación precisarán en el anuncio los criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19. En el mismo sentido, el artículo 11 del RGLCAP, en la redacción vigente cuando se redactaron los pliegos, indica que el órgano de contratación fijará en el PCAP la referencia a los criterios que, basados en los medios que establecen los artículos 16 a 19 de la Ley, respectivamente, se aplicarán para determinar la selección de las empresas que podrán acceder a la adjudicación del contrato. También el artículo 67.4.b) del citado RGLCAP establece la necesidad de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los criterios de selección basados en los medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

**Párrafo alegado (pág. 16, párrafo primero)**

*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.*

**Alegación presentada**

El art. 86.1 y 2 del TRLCAP prescribía: 'En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquélla.

2. Los criterios a los que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, y podrán concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo".

La cláusula cuarta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa al procedimiento y forma de adjudicación establecía expresamente: "La adjudicación se efectuará a través de un procedimiento abierto mediante concurso, a la proposición más ventajosa sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, y sin perjuicio del derecho de la Administración a declarar desierto el concurso, en cuyo caso no procederá derecho a indemnización alguna a favor de los licitadores.

Serán circunstancias a valorar conjuntamente por la Corporación para la resolución del concurso, señaladas por orden decreciente de importancia, las siguientes:

A) Solución técnica de la oferta: hasta 110 puntos, desglosados de la siguiente manera:

1. Organización y planificación de los servicios y gestión de los recursos humanos y formación: de 0 a 60 puntos.
2. Maquinaria propuesta: de 0 a 20 puntos, proporcional a las inversiones propuestas a mayores de lo exigido en el Pliego.
3. Medios Humanos propuestos, de 0 a 10 puntos, proporcional al número de jornadas por año propuestas.
4. Sistemas informáticos y de control propuestos: de 0 a 10 puntos.
5. Tecnologías avanzadas: de 0 a 10 puntos.

B) Oferta Económica, unificando ofertas a un módulo patrón del personal y medios que actualmente se utiliza, de acuerdo con lo anexos 1,2 y 3: hasta 25puntos".

De una simple lectura, se deduce que los criterios de valoración son objetivos, cumpliendo el requisitos de objetividad, publicidad (se publicó el pliego en el Boletín Oficial del Estado), se establecieron en orden decreciente y se estableció una ponderación en

la puntuación, todo ello de acuerdo con lo recogido en el art. 86.1 del TRLCAP, que hemos transcrito.

Hemos de llamar la atención sobre una cuestión importante. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que no es aplicable al caso en el que nos encontramos cambió en cuestiones importantes el apartado relativo a los criterios de valoración; así pues el art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (art. 150 del 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), relativo a los criterios de valoración fue mucho más concreta y exigente respecto a los criterios de valoración a diferencia de lo establecido en el art. 86 del TRLCAP.

El art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hoy sustituido por el art. 150 del 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, decía lo siguiente: "1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquéllos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.

3. La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de los siguientes contratos:

a) Aquéllos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.

b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.

c) Aquéllos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

e) Contratos de gestión de servicios públicos.

f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

5. Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.

6. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas

características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h)”.  
De lo antedicho concluimos que no se puede aplicar la exigencia normativa y requisitos de los criterios de valoración de las leyes y normas en materia de contratación aprobadas y vigentes actualmente con los requisitos de los criterios de valoración del art. 86 del TRLCAP que son radicalmente distintos, pues vulneraríamos el principio de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 del Código Civil.

Por todo lo anterior concluimos que cumple con los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación del art. 11 del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**Para la realización de los trabajos de fiscalización el Consejo de Cuentas ha tenido en cuenta la normativa vigente en el momento en el que se realizaron las correspondientes actuaciones, y la jurisprudencia, tanto nacional como comunitaria, producida en su interpretación. En ningún caso se ha hecho una aplicación retroactiva de disposiciones posteriores, como ya se señaló en la contestación a la consideración general primera.**

**El artículo 11 del TRLCAP proclama los principios de publicidad y concurrencia que deben presidir la contratación de las administraciones públicas. Dichos principios tienen como consecuencia la posibilidad de que todo licitador interesado pueda presentar sus ofertas y hacerlo de la manera más competitiva posible. Los licitadores deben tener conocimiento, antes de preparar sus ofertas, de los aspectos que se van a tener en cuenta para seleccionar la mejor oferta y su valoración, para lo que deben establecerse en el PCAP los criterios de reparto de la puntuación.**

**La necesaria adjudicación del contrato a favor de la oferta más ventajosa de acuerdo con los criterios objetivos de valoración de ofertas que en cada caso se hayan establecido, según la jurisprudencia, e interpretada a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos, recogido en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/50 (LCEur 1992, 2431), y de la obligación de transparencia que se desprende de ésta, exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en**

consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, la sentencia de 25 de abril de 1996 [TJCE 1996, 73], Comisión/Bélgica, C-87/94, Rec. p. I-2043, apartado 88; en relación con los contratos públicos de obras, la sentencia de 12 de diciembre de 2002 [TJCE 2002, 369], Universale-Bau y otros, C-470/99, Rec. p. I-11617, apartado 98, y, en relación con los contratos públicos de servicios, la sentencia de 24 de noviembre de 2005 [TJCE 2005, 345], ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, C-331/04, Rec. p. I-10109, apartado 24).

En efecto, los licitadores potenciales deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias, antes citadas, Concordia Bus Finland [TJCE 2002, 251], apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros [TJCE 2005, 345], apartado 23).

Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores (véase, por analogía, en relación con los contratos públicos de obras, la sentencia Universale-Bau y otros [TJCE 2002, 369]).

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

#### **Párrafo alegado (pág. 16, párrafo cuarto)**

*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.*

#### **Alegación Presentada**

Señalar en este sentido que, si bien en informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 30 de mayo de 2007 se informa que las mejoras se suprimen al haberse realizado ya por el actual contratista la renovación de vehículos e instalaciones, posteriormente, se adoptó acuerdo en la Comisión informativa celebrada en fecha de 3 de agosto del año 2007, por la cual se decide, literalmente, "añadir a la maquinaria propuesta el reparto de 0 a 20 puntos

proporcional a las inversiones propuestas a mayores de los exigidos en el PCAP". Se acompañan informe del Jefe del Servicio de Limpieza, de fecha 30 de mayo de 2007 y copia del Acta de la Comisión informativa de 3 de agosto de 2007, en el punto en del orden del día en que se trató este asunto. Documentos 24 y 40 del expediente de contratación). Anexo nº 6.

Es cierto que no se determina cómo se va a calcular el valor de la maquinaria propuesta por los licitadores, si bien hemos entendido que este aspecto queda a criterio de los técnicos que valoren la documentación aportada por los licitadores.

No obstante, se toma en consideración lo señalado por el Consejo de Cuentas, de cara a futuras licitaciones.

#### **Contestación a la alegación**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado ratifica el contenido del informe.**

#### **Párrafo alegado (pág. 16, párrafo quinto)**

*En la Oferta Económica, con una puntuación máxima de hasta 25 puntos, el PCAP determina expresamente en su cláusula 2, 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.*

### **Alegación Presentada**

Nos remitimos al contenido de la alegación anterior.

Por todo lo anterior concluimos que cumple con los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación del art. 11 del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación anterior, a la que se remite el Ayuntamiento, no tiene ninguna relación con este párrafo por lo que no contradice ni desvirtúa el párrafo alegado. Si se está refiriendo a la correspondiente al párrafo segundo de la página 15, damos por reproducidos los argumentos allí expuestos.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 17, párrafo 2º)**

*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.*

### **Alegación Presentada**

El art. 103.3 del TRLCAP establecía: "El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego".

El art. 104.2 del RGCAP establece: "En los restantes contratos, cuando resulte procedente la revisión de precios, se llevará a cabo mediante aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, además, se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos índices o fórmulas de carácter oficial".

La cláusula duodécima del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa a la revisión de precios, establece de manera expresa: "Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante ira a cargo del contratista.

Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.

Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores".

De lo antedicho se deduce que, de conformidad con la legislación aplicable en ese momento -el TRLCAP y el RGCAP- la cláusula de revisión de precios está debidamente concretada y es suficiente puesto que, en primer lugar, distingue varios campos susceptibles de revisión de precios (personal, amortización y otros) y, en segundo lugar, se determina cómo se va a proceder a la revisión de precios de cada uno de ellos, cumpliendo lo establecido en el art. 103.3 del TRLCAP y art. 104.2 del RGCAP.

Hemos de llamar la atención sobre un aspecto importante. Toda la normativa relativa a la revisión de precios ha cambiado sustancialmente desde el año 2007, año en el que se licitó el contrato para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos. A día de hoy la revisión de precios de los contratos públicos, amén de lo establecido en el art. 89 del 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, se rige y está especialmente detallado en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.

Aplicar la concreción de las reglas de revisión de precios del art. 89 del 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 y de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española supone vulnerar el principio de irretroactividad de las normas recogida en el art. 2.3 del Código Civil.

Por lo que ha cumplido lo establecido en el en el art. 104.2 del RGLCAP.

#### **Contestación a la alegación**

**Una vez más reiteramos, como ya ha quedado claro en la contestación a alegaciones anteriores, que en la redacción del párrafo alegado no se ha tenido en cuenta ninguna normativa posterior al TRLCAP y al RGLCAP (en particular, ni el 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, ni la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española ni tampoco el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que la desarrolla).**

**El párrafo alegado alude a la incorrección de fijar en el PCAP una fecha determinada (1 de enero de 2009) para realizar la primera revisión de precios, cuando en el momento de redactar dicho pliego se desconocía si en esa fecha habría transcurrido un año desde la adjudicación del contrato. También se alude a que la fórmula empleada supone una reducción del riesgo para el contratista y que no todas las operaciones de revisión que la entidad realiza efectivamente están previstas en el PCAP, lo que incumple lo establecido en el artículo 104.2 del RGLCAP. Ninguna de estas incidencias ha sido objeto de la alegación.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 17, párrafo 3º)**

*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.*

**Alegación Presentada**

Efectivamente no los determina expresamente. Sin embargo, en anuncio de licitación del contrato se dice textualmente que los gastos de publicidad serán de cuenta del adjudicatario.

**Contestación a la alegación**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado ratifica el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 17, párrafo 4º)**

*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.*

**Alegación Presentada**

No compartimos esta opinión. El pliego de cláusulas administrativas particulares -es lo importante- recoge el régimen jurídico de modificación del contrato (así lo establece la cláusula 10ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "*Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*" y la cláusula 15.4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "*El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración, sin perjuicio de que también se recojan en el Pliego de Condiciones Técnicas. No obstante, de cara a las condiciones a las que los licitadores se sometieron en la licitación, selección,*

valoración, adjudicación y ejecución del contrato fueron hechas públicas y conocidas por los licitadores. Es una mera irregularidad que no afecta al contenido esencial de los pliegos") y el régimen de revisión de precios del contrato (así lo establece la cláusula 12ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual "Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista. Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios. Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores").

### **Contestación a la alegación**

**No se trata de meras irregularidades que no afectan al contenido esencial de los pliegos. El Pliego de Condiciones Técnicas contiene precisiones, como la del nº 42, en la que se establece una regulación pormenorizada de aspectos sustanciales del contrato, como son la ampliación del objeto del contrato, y su correlativa revisión de precios, derivadas del incremento del número de viviendas del padrón municipal. Estas disposiciones deberían ser propias del PCAP, e incumplen lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP. Además, al no figurar en el PCAP, se han eludido los informes jurídicos preceptivos que corresponden a estos pliegos.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 18, párrafo primero)**

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

*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.*

**Alegación Presentada**

No consta certificación. Sí consta el listado de las ofertas presentadas.

**Contestación a la alegación**

**No se admite ya que la alegación ratifica el contenido del informe en la primera parte del párrafo alegado y no contradice lo manifestado en la segunda.**

**Párrafo alegado (pág. 18, párrafo segundo)**

*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 licitadoras, 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 incursas en prohibiciones de contratar, incumpliendo lo establecido en el artículo 88.1 del TRLCAP.*

**Alegación Presentada**

Efectivamente no consta expresamente en el Acta la realización por la Mesa de la revisión de la documentación de las empresas participantes, lo cual no quiere decir que no se haya realizado. Es práctica habitual que con carácter previo a la reunión de la Mesa sea el Secretario de la Mesa, quien valore los documentos presentados en el sobre "A" para, en su caso, ofrecer plazo de subsanación de aquellas deficiencias que por su naturaleza o relevancia pueda ser reparadas. Así, la cláusula quinta del Pliego de cláusulas administrativas establecía que en el acto de fiscalización previa a la reunión de la Mesa : "(...) Si se observaren defectos materiales en la documentación presentada, o cuando el documento exigido haya sido presentado y no obstante adolezca de error o defecto, o si algún documento exigido no hubiera sido presentado, y no obstante, del resto de la

documentación se dedujera su existencia, se considerará subsanable su omisión, concediéndose un plazo de tres días hábiles para la subsanación de errores", y ello sin perjuicio de que sea la Mesa, en sesión pública, quien se pronuncie y decida sobre la admisión, inadmisión o rechazo de alguna de las ofertas presentadas a la vista de la documentación presentada en el trámite de subsanación. La Mesa de Contratación examinó la documentación relativa a la solvencia de lo cual puede dar fe el Jefe de la Sección de Hacienda y Patrimonio, D. Mariano Álvarez Atienza, secretario de la Mesa de Contratación, que dirigió, impulsó y tomó las decisiones en la tramitación de la preparación, selección, valoración y adjudicación de este procedimiento de contratación.

### **Contestación a la alegación**

**En la alegación se admite que no consta expresamente en el Acta la realización por la Mesa de la revisión de la documentación general de las empresas participantes. Si bien se manifiesta que dicha revisión efectivamente se realizó, no se aporta evidencia documental, con constancia en el expediente, donde quede reflejada dicha actividad.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 18, párrafo 3º y siguiente)**

*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 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 esta 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.*

### **Alegación Presentada**

El art. 88.2 del TRLCAP dice: "La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 86, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego".

El informe provisional dice que se ha vulnerado el art. 88.2 del TRLCAP, cuando en realidad, la valoración de las ofertas ha tenido como base y punto de referencia los criterios de valoración, cumpliendo lo establecido en el art. 88.2 y 86 del TRLCAP.

Hemos de destacar que la afirmación que realiza el informe de que en la valoración se introducen elementos no previstos en los PCAP no se corresponde con la realidad. Si así fuera, el resto de licitadores debería haberse sentido perjudicados y haber impugnado la valoración y adjudicación del contrato, aspecto que no sucedió, siendo firme el acto administrativo de adjudicación. Por otro lado, hemos de resaltar que la valoración se realizó dentro de los márgenes de discrecionalidad permitidos en la ley y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En relación a las cuestiones planteadas respecto de la valoración de las ofertas, únicamente recordar los informes obrantes en el expediente de contratación, en concreto el informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 12 de diciembre de 2007 (páginas 358 a 361 del expediente de contratación), donde se detalla el razonamiento objetivo que lleva a la conclusión de Informar favorablemente la oferta presentada por Servicios Semat, S.A. y todo ello ateniéndose a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación. (*Anexo nº 7*)

### **Contestación a la alegación**

**Conforme al artículo 88.2 del TRLCAP la administración adjudicará el contrato mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 86, es decir, mediante los criterios objetivos establecidos en el pliego, motivando en todo caso su resolución con referencia a dichos criterios.**

**En los procedimientos donde existe una concurrencia competitiva, como los de contratación pública, la discrecionalidad no es una potestad ilimitada para que los órganos que la ejercen puedan atribuir las puntuaciones según su libre criterio, sino que debe estar directamente relacionada con criterios y baremos previamente establecidos, normalmente por otra autoridad, que en este caso es el órgano de contratación, debiendo limitar su función al estricto asesoramiento técnico en su aplicación.**

**Como ya se ha indicado, las deficiencias en la definición de los criterios de adjudicación de que adolece el PCAP de este contrato, obliga a los órganos técnicos que**

deben aplicarlos a realizar una labor complementaria, que se ha explicitado en varios apartados del párrafo alegado, sustituyendo en este punto al órgano de contratación, estableciendo subcriterios y métodos de reparto de las puntuaciones máximas no previstos en el pliego y desconocidos por los licitadores. Esta labor excede de la propia de su discrecionalidad técnica, que en todo caso se les reconoce.

No corresponde al ámbito del presente informe pronunciarse sobre la actividad en vía de recurso del resto de licitadores.

Tampoco la documentación aportada, que ya obraba en el expediente, introduce elementos nuevos a tener en cuenta que varíen el contenido del informe.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

**Párrafo alegado (pág. 20, párrafo primero y siguientes)**

**III.3.4. 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 vía 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.*

### **Alegación Presentada**

En relación a todas estas cuestiones el Jefe del Servicio ya informó al respecto, si bien, se considera oportuno para su mejor comprensión realizar ahora las siguientes aclaraciones:

Como ya se dijo, diariamente se recogen los partes de trabajo avanzados del día correspondiente en los cuales se indica nominativamente el personal que realiza los trabajos del día.

Aclaremos a este respecto que estos partes sirven de base para el control que diariamente, de forma aleatoria y mediante personación "in situ" se realiza por el Ayuntamiento a través del Celador de limpieza, el cual comprueba cada día, en lugares diferentes, que el servicio se está prestando por el personal que la empresa dispone en los partes diarios y las condiciones en que se presta dicho servicio. Del resultado de dicha comprobación se informa cada día, verbalmente, al Jefe del Servicio, sin que a este respecto se puedan aportar partes de incidencias. En el informe anterior ya se decía que se verifica aleatoriamente el estado de las vías públicas así como el desarrollo de los trabajos.

Asimismo, a través de la plataforma que pone a disposición del Ayuntamiento el servicio 010, se reciben avisos, quejas y sugerencias de los ciudadanos, las cuales son trasladadas en el tiempo más breve posible (dentro de la misma mañana), al personal de la empresa y al Jefe del Servicio. Una vez resuelta la incidencia desaparecen de la plataforma.

Destacar que las conversaciones telefónicas entre el personal del Ayuntamiento y el personal de la empresa son diarias y que se atiende de forma diaria las incidencias que puedan surgir.

Por otra parte el Jefe del Servicio tiene contacto permanente con el delegado de la empresa (las veinticuatro horas del día, todos los días del año). Ya se decía así en el informe anterior al señalar que se comprueban y analizan aquellos avisos relacionados con el servicio, así como visitas y personación en los diferentes lugares de que se trate y se hacía referencia a este control indicando que se realizan visitas y personación en instalaciones y en la calle para la comprobación e información de incidencias.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación, si bien describe de una manera más prolija las actividades de seguimiento de la ejecución del contrato realizadas por el Ayuntamiento, no contradice ninguno de los puntos indicados en el párrafo alegado.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 20, último párrafo, primera frase)**

*En el expediente aportado por el Ayuntamiento no figura documentación justificativa que refleje la citada actividad de control por parte del Ayuntamiento.*

### **Alegación Presentada**

Efectivamente, de la mayoría de las actuaciones no se deja rastro documental, puesto que las incidencias se solventan vía telefónica, dando cuenta de las mismas para que sean atendidas lo más rápidamente posible. Otras incidencias se reflejan en la plataforma que el servicio 010 pone a disposición del Ayuntamiento, las cuales son objeto en la mayoría de los casos, de comunicación a la empresa vía telefónica o vía correo electrónico, no obstante, tampoco se guardan ya que la plataforma, una vez solventada la incidencia, la hace desaparecer, y los correos remitidos desde el Ayuntamiento a la empresa también se eliminan para evitar que ocupen espacio. En este sentido, cabría tomar medidas para hacer reflejar estas cuestiones y al efecto se toma en cuenta la consideración emitida por el Consejo de Cuentas.

### **Contestación a la alegación**

**En la alegación se admite la inexistencia de rastro documental que justifique la actividad de control. Si bien se manifiesta que dicha actividad se realiza, no se aporta**

**evidencia documental, con constancia en el expediente, donde quede reflejada. Además, se afirma que se tomarán medidas para hacer reflejar estas cuestiones.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (pág. 20, último párrafo, segunda frase)**

*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.*

**Alegación Presentada**

Efectivamente los partes que se han hecho llegar al Consejo de Cuentas son los que recibe el Ayuntamiento, no obstante, una copia de los mismos se remite a la empresa una vez verificados, apareciendo en esta copia que se remite a la empresa la firma de la persona que realizó el control por parte de la Administración. Concretamente el documento denominado "parte diario de servicios realizados y material empleado" es recibido cada mañana a las 9 horas, en las dependencias municipales. (*Anexo n° 8*)

Se ha solicitado a la empresa copia de su documentación, aportando en este momento esta documentación en la que sí aparece la firma de las personas que por parte del Ayuntamiento verificaron la actividad comunicada por la empresa (ver en este sentido la documentación aportada bajo la denominación carpeta de control de partes de trabajo diario firmado por funcionarios municipales).

**Contestación a la alegación**

**Dentro del anexo n° 8 que acompaña a las alegaciones existe una “carpeta de control de partes de trabajo diario firmado por funcionarios municipales”, que incluye un parte por trabajos de limpieza de nieve el día 12 de marzo de 2013, en el que consta un “conforme” con una rúbrica e identificación de la persona firmante, pero no de su cargo, una relación de horas extras realizadas el 12 de marzo de 2013 por el temporal de nieve, sin firma, y los partes diarios de servicios realizados y personal empleado correspondientes a cada uno de los días del mes de marzo de 2013, en los que figura una rúbrica sin identificación junto al “Recibí duplicado, por la Administración”.**

La documentación aportada, por lo que se refiere a los partes diarios de servicios y personal empleado, justificaría la recepción por el Ayuntamiento de estos partes, pero no acredita ninguna labor de verificación de la actividad comunicada por la empresa.

Si bien la alegación y la documentación aportada no desvirtúan el sentido del párrafo alegado, para dotarle de una mayor precisión se admite parcialmente la alegación, y se acuerda la modificación de la redacción.

**Donde dice:**

*“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.”*

**Debe decir:**

*“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.”*

**Párrafo alegado (pág. 21, párrafo primero)**

*También manifiesta el Ayuntamiento, sin aportar documentación que lo acredite, 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.*

**Alegación Presentada**

Se aporta en este momento documentación acreditativa de los estudios realizados en 2006 y 2016 (ver documentos aportados bajo la denominación encuestas de satisfacción) (*Anexo n° 9*).

**Contestación a la alegación**

En el anexo 9 que acompaña a las alegaciones se incluyen el “resumen ejecutivo” de sendos estudios de satisfacción prestados por la empresa Servicios Semat,

S.A. en la ciudad de Burgos , realizados por un equipo de investigación de la Universidad de Burgos, realizados en 2006 y 2016.

A la vista de la nueva documentación aportada se admite la alegación y se modifica el párrafo alegado en el siguiente sentido:

**Donde dice:**

*“También manifiesta el Ayuntamiento, sin aportar documentación que lo acredite, 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.”*

**Debe decir:**

*“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.”*

**Párrafo alegado (pág. 22, párrafo segundo)**

*III.3.4.2 FECHA DE EFECTOS Y PRECIO FINAL*

*III.3.4.3 MODIFICADOS*

*Los nuevos servicios incluidos eran objeto de un contrato independiente con la empresa CESPAS, 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.*

### **Alegación Presentada**

Discrepamos respecto a la posición del informe cuando dice que el objeto de la modificación era independiente, porque no sabemos a qué modificación se refiere. No obstante, si se trata de la modificación al alza, hemos de recordar que, con fechas 30 y 31 de marzo de 2009 (Anexo nº 10), se emitió informes técnicos y jurídicos -que está en el expediente y que se adjunta a este escrito como anexo- en el que se explican las razones por las que se procedió a la modificación. Además en el informe técnico justificativo de la modificación del contrato -y que se adjunta a este escrito como anexo 10- se explican las razones de interés público que justificaron la modificación.

### **Contestación a la alegación**

**El párrafo alegado se refiere a la modificación aprobada el 19 de mayo de 2009, como se manifiesta expresamente en el Informe. Mediante dicho acuerdo se incluye en el objeto del contrato la limpieza y recogida de residuos de los viales de parques y jardines, por importe de 656.702,93 euros. Dichos servicios eran objeto de otro contrato con la empresa CESPAS, S.A, que concluyó su vigencia en abril de 2008.**

**La necesidad de hacer frente a la limpieza y recogida de residuos en los parques y jardines no era nueva ni imprevista a la fecha de aprobación del modificado, pues ya venía afrontándose mediante un contrato con dicho objeto, y del que se conocía su fecha de finalización. No se cumplen por tanto los requisitos del artículo 101 del TRLCAP para la justificación del modificado.**

**Además, al evitar una nueva licitación de las indicadas prestaciones, se incumplieron los principios de igualdad, publicidad y concurrencia señalados en artículo 11 del TRLCAP, en beneficio de la empresa adjudicataria del contrato.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 22, párrafo último)**

*(El modificado)... 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.*

### **Alegación Presentada**

Para poder entender esta alegación hemos de partir de una de las novedades que introdujo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, del Sector Público (y cuyo tratamiento en el 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 era totalmente distinto). El art. 27.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, del Sector Público (actual art. 27.1 del 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), relativo al perfeccionamiento de los contratos, prescribía que *"Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización"*. Sin embargo, el art. 53 del 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, relativo a la perfección de los contratos, señalaba que *"Los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente, cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación utilizados"*.

Se pone en tela de juicio la fecha para proceder a la revisión de precios, que según señala el informe provisional debería tomarse como referencia enero de 2008. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico esta cuestión no es así. El informe provisional parte de un error por considerar que el perfeccionamiento de contrato, es decir, el momento en el que surgen las obligaciones del Ayuntamiento y de la contratista, se produce con la firma del contrato. Sin embargo, el perfeccionamiento del contrato con el 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, que es la ley aplicable al supuesto en el que nos encontramos, se produce con la fecha de adjudicación, que tiene lugar en diciembre de 2007 y, por lo tanto, es la fecha correcta que el Ayuntamiento ha tomado como referencia para el cálculo de la revisión de precios.

### **Contestación a la alegación**

En el párrafo alegado se argumenta la falta de indicación expresa en el expediente de la fecha de efectos del modificado. Dicha fecha de efectos se determina por la administración, y es independiente de las fechas de aprobación y de formalización, pudiendo coincidir con alguna de estas o no. La incidencia se refiere a que no figura esa fecha ni en la aprobación ni en la formalización, incumpliendo los preceptos señalados en el informe, independientemente del momento en que se considere perfeccionado el contrato.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

### **Párrafo alegado (pág. 23, párrafo segundo)**

*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, aunque el modificado se aprueba por cantidad inferior, 656.702,93 euros (IVA incluido), al señalar la Intervención que solo existe crédito por ese importe, no hay constancia de que se haya aportado documentación que señale las consecuencias, si las hubo, de esta reducción.*

### **Alegación Presentada**

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). Se adjunta a efectos aclaratorios el informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza, emitido en fecha 30 de marzo de 2009, así como el acuerdo de Junta de Gobierno Local de 19 de mayo de 2009, destacando que en dicho informe técnico se hace referencia a la limpieza de los viales existentes dentro de los espacios ajardinados", que no estaban recogidos en el concurso de Parques y Jardines (ver documentos 535 del expediente de contratación y acuerdo de la JGL de 19 de mayo de 2009, bajo denominación modificación del contrato 2009). *Anexo nº11.*

### **Contestación a la alegación**

La documentación aportada con la alegación ya figuraba en el expediente examinado, y no aporta nada que permita variar el párrafo alegado.

Se admite parcialmente la alegación, en lo referente a las consecuencias derivadas de la reducción, y se modifica el párrafo alegado.

**Donde dice:**

*“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, aunque el modificado se aprueba por cantidad inferior, 656.702,93 euros (IVA incluido), al señalar la Intervención que solo existe crédito por ese importe, no hay constancia de que se haya aportado documentación que señale las consecuencias, si las hubo, de esta reducción.”*

**Debe decir:**

*“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).”*

**Párrafo alegado (pág. 23, párrafo cuarto)**

*Durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 se incluye en el canon anual una nueva partida en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos a la que se dota con una cantidad estimativa a nivel de ejecución material, abonable mensualmente previa justificación de los correspondientes gastos. Esta alteración, tanto del objeto como del precio del contrato, debió instrumentarse como un modificado con la debida justificación en el expediente y oportuna formalización, conforme al artículo 101 del TRLCAP. Sin embargo, se omitió el correspondiente procedimiento y se efectuaron tales variaciones en los acuerdos de revisión de precios y actualización del canon.*

**Alegación Presentada**

Efectivamente en junio del año 2012, dentro de la política de austeridad pretendida por el equipo de gobierno, se iniciaron los trámites conducentes a la modificación del contrato de gestión del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria mediante

comunicación dirigida a la empresa, por la cual se le solicitaba que aportase al Ayuntamiento un estudio económico teniendo en cuenta la cantidad disponible en la anualidad para hacer frente a la gestión y ejecución del contrato, que era de 14.815.244,52 euros, IVA incluido, (ver en este sentido escrito del Titular del Área de Economía y hacienda, folio 717 del expediente de contratación 95/07). *Anexo n° 12.*

En contestación a dicha propuesta la empresa Servicios Semat, S.A. presenta el estudio de ajustes económicos (documentos 719 a 722 del mismo expediente de contratación) cuyo párrafo quinto señala que se incluyen posibles trabajos extras a justificar, con un ahorro previsto en su propuesta total, por importe de 752.551,13 euros.

Por tanto, la cantidad relativa a trabajos extraordinarios e imprevistos se incluye en la propia modificación acordada en el año 2012 con motivo de los ajustes por austeridad.

Asimismo y a efectos aclaratorios, cabe señalar que el informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 15 de junio de 2012 (también se aporta, siendo documento 745 del mismo expediente), ya se refiere a los gastos extraordinarios e imprevistos, entre otros los correspondientes al funcionamiento de la central de recogida neumática.

Es decir, estos gastos extraordinarios e imprevistos a justificar, se aprobaron junto con la modificación aprobada mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 2 de agosto de 2012 (documento 759 del expediente de contratación), y fueron por tanto objeto de la misma tramitación administrativa que el resto de las modificaciones derivadas del ajuste por motivos de austeridad y su formalización tuvo lugar mediante la firma del documento de fecha 3 de septiembre de 2012 (ver documentos 770 a 772 del mismo expediente de contratación).

Se acompaña para aclaración de todo ello documentación agrupada bajo la denominación "Modificación del contrato 2012". Anexo n° 13.

### **Contestación a la alegación**

**De la documentación aportada en el expediente, y reiterada con el escrito de alegaciones, se desprende que, con fecha 2 de agosto de 2012 la Junta de Gobierno Local dictó acuerdo (modificado por otro de fecha 31 de octubre de 2012), por el que se aprobó conjuntamente un modificado del contrato, propiamente dicho, por importe de 14.564.267,53 euros, y una actualización de precios correspondiente al año 2011,**

derivada del exceso de variación del IPC, por importe de 250.977,01 euros. Dentro de la primera de las cantidades citadas se incluyó una partida de 21.813,55 euros de ejecución material para cubrir los servicios extraordinarios e imprevistos, entre ellos los derivados del funcionamiento de la central de recogida neumática sita en la calle San Pedro y San Felices, conforme la propuesta del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 15 de junio de 2012.

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, debiéndose abonar mensualmente únicamente los importes justificados, sin que se motive el aumento del importe y sin que conste haberse tramitado un expediente de modificación, formalmente considerado.

Lo descrito evidencia la confusión en un único expediente administrativo de dos figuras jurídicas independientes (modificación del contrato y revisión de precios), que debieron ser objeto de tramitación y resolución independiente, conforme a las disposiciones del TRLCAP.

No obstante, se estima parcialmente la alegación en lo referente a la inclusión de la partida de imprevistos durante el primer año en el modificado aprobado el 2 de agosto de 2012, y se modifica el párrafo alegado.

**Donde dice:**

*“Durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 se incluye en el canon anual una nueva partida en concepto de trabajos extraordinarios e imprevistos a la que se dota con una cantidad estimativa a nivel de ejecución material, abonable mensualmente previa justificación de los correspondientes gastos. Esta alteración, tanto del objeto como del precio del contrato, debió instrumentarse como un modificado con la debida justificación en el expediente y oportuna formalización, conforme al artículo 101 del TRLCAP. Sin embargo, se omitió el correspondiente procedimiento y se efectuaron tales variaciones en los acuerdos de revisión de precios y actualización del canon.”*

**Debe decir:**

*“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 procedimiento y se efectuaron las variaciones indebidamente en los acuerdos de revisión de precios y actualización del canon.”*

**Párrafo alegado (pág. 23, párrafo último y siguientes)**

**III.3.4.4, REVISIONES DE PRECIOS**

*El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 12<sup>a</sup>, 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 altas 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 de 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, 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."*

### **Alegación Presentada**

En relación al procedimiento de revisión de precios, podemos utilizar a efectos aclaratorios el informe del Jefe del Servicio de Limpieza de fecha 26 de febrero de 2013 (Anexo nº 14), en el que se detalla respecto a la revisión de precios correspondiente a 2013, por incremento del IPC del año 2012, lo siguiente:

- 1- Abono por actualización del IPC en el año 2012 (2,90%), resultante de la variación del IPC en 2012 sobre lo aplicado (0%).

La actualización correspondiente al año 2012, derivada de la variación del IPC aplicado en 2012, 0%, sobre el 2,90% real, en el capítulo de personal, atendiendo al artículo

6 del convenio del Servicio Semat, S.A. con sus trabajadores, aprobado por el Ayuntamiento y que forma parte del pliego de condiciones de la actual contrata, es de 0 € puesto que se ha congelado el salario en 2012. Para 2013 será el que resulte del nuevo convenio para este año, una vez de su conformidad el Ayuntamiento. En consecuencia, el coste del capítulo de personal es el mismo que el aprobado en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de octubre de 2012:  $8.985.986,04 \times 0 = 0$ .

2.- Actualización del canon de la contrata de la limpieza viada y recogida de basuras para el año 2013.

2.-1.). Repercusión en Ejecución Material del aumento del IPC en 2012 en los capítulos de maquinaria y varios a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Pliego de Condiciones:

Maquinaria:  $2.654.599,14 \times 0,029 = 76.983,38$

Varios:  $275.564,08 \times 0,029 = 7.991,36$

Aquí añadimos a efectos aclaratorios que no se hace referencia a punto 2-2 puesto que la amortización de inversiones no tendrá revisión de precios de acuerdo al Pliego de Condiciones.

2.-3.). Repercusión en Ejecución Material del aumento del número de viviendas a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 del Pliego de Condiciones, y según los datos aportados por el órgano de gestión tributaria, cuya copia adjunto:

Número de viviendas en enero de 2010, de la última revisión 88.404 unidades.  
Número de viviendas en enero de 2013: 89.855 unidades.

En consecuencia, correspondería un aumento de medios del 1,64%, pero con la modificación recogida en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de octubre de 2012, limitando el presupuesto, este aumento quedarla sin efecto. (...)

Con ello pretendemos por tanto introducir claridad y reflejar que la revisión de precios se remite en todo caso a lo dispuesto en el Pliego de Condiciones.

### **Contestación a la alegación**

La alegación describe cómo se ha realizado la revisión de precios (abono por actualización del IPC y actualización de canon) para el ejercicio 2013, transcribiendo el contenido fundamental del informe del Jefe de Servicio de Limpieza de 26 de febrero de 2013, que figuraba en el expediente aportado con los números de folios 809 y 810. No introduce elementos nuevos ni razones que contradigan lo manifestado en el párrafo alegado.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

### **Párrafo alegado (pág. 25, párrafo último y siguiente)**

*La revisión de precios de los años siguientes se produce 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.*

### **Alegación presentada**

A estos efectos señalar que la normativa por la que se rige el contrato establece que su perfección se produce con la adjudicación.

### **Contestación a la alegación**

El párrafo alegado no pone en duda que, conforme a la normativa de aplicación vigente en aquél momento, el perfeccionamiento del contrato se produjo con su adjudicación. Se refiere a la fecha de aprobación de las modificaciones contractuales y a la fecha de efectos de sus correspondientes revisiones de precios, aspectos que no han sido objeto de alegación.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.

**Párrafo alegado (pág. 26, párrafo segundo)**

*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.*

**Alegación presentada**

En relación a esta cuestión solo cabe señalar que tras la modificación operada a la baja en el año 2012, no se produjeron incrementos diferentes a los debidos a la revisión de precios. Es decir, en ningún caso se vuelve a situaciones anteriores.

**Contestación a la alegación**

**La alegación no aclara los efectos temporales ni económicos en las sucesivas revisiones de precios, del modificado a la baja.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

**Párrafo alegado (Pág. 26, párrafo tercero)**

*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 revisión 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.*

### **Alegación presentada**

En relación a este apartado señalar que, el informe técnico sobre el que se basa la modificación del contrato acordada en el año 2012 se remite a la propuesta realizada por la empresa y a su estudio económico, en el cual se recoge una partida de posibles trabajos extras a justificar que se cuantifica en 24.334,59, pero que no se corresponde íntegramente con los gastos de funcionamiento de la central de recogida neumática, sino que serán estos gastos entre otros. Estos gastos son los que en ejercicio 2013 se cuantifican en 85.000.

Hay que tener en cuenta que es en el ejercicio 2013 en el que se produce el ahorro cierto y en términos anuales, como consecuencia de los ajustes por motivos de austeridad. De ahí que sea en este ejercicio 2013 donde se pone de manifiesto por primera vez la cuantía total a cubrir previa justificación e incluidos en gastos extraordinarios (ver documentación bajo la denominación justificación de aprobación de gastos extraordinarios por importe de 85.000 euros). Anexo 15.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación no aporta razones que justifiquen la ausencia de tramitación del correspondiente modificado, y la variación “de facto” de los gastos por imprevistos por la vía del expediente de revisión de precios, que no es el cauce procedimental adecuado, máxime si se tiene en cuenta que algunos gastos que se citan (central de recogida neumática y puntos limpios de carácter industrial), son previsibles. Tampoco la documentación aportada, que ya figuraba en el expediente, introduce elementos nuevos que contradigan lo manifestado en el párrafo alegado.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (Pág. 26, párrafo cuarto)**

*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.*

### **Alegación presentada**

Procede que aclaremos esta cuestión haciendo referencia a fechas de facturación y aportando en tal sentido las facturas (Anexo 16) que acreditarán las fechas en las que se produce efectivamente el cambio en el tipo impositivo:

La factura correspondiente al mes de junio de 2010 aplica un tipo impositivo del 7% mientras que la factura correspondiente al mes de julio de 2010 aplica un tipo impositivo del 8%.

De igual manera la factura correspondiente al mes de agosto de 2012 aplica un tipo impositivo del 8% mientras que la factura correspondiente al mes de septiembre de 2012 aplica un tipo impositivo del 10%.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación se refiere a los tipos impositivos aplicados a la facturación mensual del canon durante los meses que se indican, mientras que el párrafo alegado se refiere al tipo impositivo de IVA aplicado a las revisiones de precios.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 27, párrafo último)**

#### *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.*

### **Alegación Presentada**

En relación a la inclusión de la expresión "a buena cuenta", resulta oportuno destacar que una vez sean ofrecidas las explicaciones adicionales que en este momento se remiten y que tratan de justificar las cuestiones puestas de manifiesto en el informe del Consejo de Cuentas al que dan respuesta, si alguna aclaración no fuera aceptada por este órgano, se procederá a regularizar la situación en las subsiguientes certificaciones del contrato. Es decir, se revisarán los pagos realizados en función de lo que con carácter definitivo determine el Consejo de Cuentas de Castilla y León procediendo a regularización lo que el órgano fiscalizador considere oportuno.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación ratifica lo manifestado en el párrafo alegado y asume la necesidad de revisar y, en su caso, regularizar los pagos correspondientes.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado ratifica el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 28, párrafo segundo)**

*Por lo que se refiere a las facturas expedidas por el contratista, que debieran acompañar a las certificaciones, no se han remitido las correspondientes a febrero, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2013, y, en cuanto a 2014, sólo se ha remitido la relativa a enero. Las facturas examinadas 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.*

### **Alegación Presentada**

Se remiten en este momento todas las facturas correspondientes a los años 2013 y 2014 con la totalidad del detalle que las acompaña.

Se solicita la modificación del párrafo segundo y tercero texto al adjuntarse en formato PDF la totalidad de las facturas, certificaciones y firmas de cada uno de los meses requeridos correspondientes a 2013 y 2014.

### **Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación, en virtud de la nueva documentación aportada, y se modifica el párrafo alegado.**

#### **Donde dice:**

*“Por lo que se refiere a las facturas expedidas por el contratista, que debieran acompañar a las certificaciones, no se han remitido las correspondientes a febrero, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2013, y, en cuanto a 2014, sólo se ha remitido la relativa a enero. Las facturas examinadas 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.”*

#### **Debe decir:**

*“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.”*

### **Párrafo alegado (pág. 28, párrafo tercero)**

*También se elabora un resumen mensual diferenciando los importes a abonar en concepto de canon y por el concepto de "Varios", excepto en los periodos de febrero a diciembre de 2013 y febrero de 2014, donde no se ha enviado documentación detallada adicional a la certificación. 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.*

### **Alegación Presentada**

En cuanto a los resúmenes mensuales que no fueron remitidos, señalar que puesto que se remiten nuevamente las documentaciones completas de cada una de las certificaciones se subsanaría la falta de envío de documentación.

Respecto a falta de firma, entendemos que no procede su subsanación en este momento, ya que se trata de un documento que refleja la suma de los importes de las facturas que se adjuntan y cuya conformidad está reflejada con la conformidad del total de la certificación que sí recoge la firma del funcionario. No obstante se toma en consideración la observación de cara a futuro.

### **Contestación a la alegación**

**El párrafo segundo de la alegación ratifica el contenido del párrafo alegado en lo referente a alguna de las deficiencias observadas en los resúmenes mensuales.**

**Se admite el primer párrafo de la alegación, en virtud de la nueva documentación aportada, y se modifica el párrafo alegado en el siguiente sentido:**

**Donde dice:**

*“También se elabora un resumen mensual diferenciando los importes a abonar en concepto de canon y por el concepto de "Varios", excepto en los periodos de febrero a diciembre de 2013 y febrero de 2014, donde no se ha enviado documentación detallada adicional a la certificación. 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.”*

**Debe decir:**

*“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.”*

**Párrafo alegado (pág. 28, párrafo cuarto)**

*Sobre los trabajos adicionales abonados:*

*Se incluyen, en repetidas ocasiones, cantidades por la recogida y tratamiento de neumáticos (en septiembre y octubre 2013, marzo 2014,...) actividad que podría considerarse como "recogida de residuos voluminosos" y ya incluida en el PCT.*

**Alegación Presentada**

En relación a la recogida y tratamiento de neumáticos, procede aclarar que las cantidades abonadas se corresponden con las previamente abonadas por el contratista (Servicios Semat, S.A.) por la entrega del residuo al gestor autorizado. Supone por tanto una mera repercusión de un gasto que es abonado por la empresa Servicios Semat, S.A. por ser quien realiza la entrega a dicho gestor, pero cuya responsabilidad corresponde al poseedor que es el Ayuntamiento. Recordar en este sentido que los neumáticos son residuos que se regulan por el RD 1619/2005 de 30 de diciembre y que en el artículo 5.2 obliga a entregar estos residuos a gestor autorizado.

Esta gestión tienen un coste a mayores de la recogida en la vía pública, que es lo que el contratista repercute al Ayuntamiento como trabajos extraordinarios y que en ningún caso puede equipararse a residuos voluminosos, incluidos en el precio del contrato.

**Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación, como consecuencia de la documentación presentada, y como consecuencia se elimina el párrafo alegado.**

**Párrafo alegado (pág. 28, párrafo quinto)**

*Se abonan partidas independientes referentes a tratamiento veterinario y recogida de animales (enero, marzo, abril, julio, noviembre y diciembre de 2014), al menos por un importe de 2.005,50 euros de ejecución material, cuando el PCT ya impone tal obligación al adjudicatario.*

### **Alegación Presentada**

En relación a este gasto aportamos como documentación acreditativa de los costes que forman parte del precio del contrato, el documento correspondiente a la oferta económica del contratista, donde se describe el servicio de recogida de animales (Tomo VI, sobre B, Propuesta Técnica, apartado 6.5 de su oferta. Anexo 17). Conforme a este documento el veterinario interviene en el sacrificio de los animales cuando ha transcurrido el tiempo máximo de permanencia en la perrera, fijado en 20 días según artículo 35 de la Ordenanza Municipal de Animales de Compañía y artículo 17.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los animales de compañía de Castilla y León.

Sin embargo, en el año 2014 se toma la decisión política de no proceder al sacrificio de animales en los términos estrictos de la ley, lo que supuso intervenir quirúrgicamente a aquellos animales que por sus condiciones pudieran ser adoptados. Los costes de tales intervenciones quirúrgicas, medicamentos, rayos x, etc., son los que se facturan por el contratista en concepto de "varios", por no formar parte de los costes del precio del contrato.

### **Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación, como consecuencia de la documentación presentada, y como consecuencia se elimina el párrafo alegado.**

### **Párrafo alegado (pág. 28, párrafo sexto)**

*Se abonan partidas de trabajos de limpieza y desbroce (julio, octubre y noviembre de 2013 y junio, julio y noviembre de 2014), al menos por un importe de 7.063,74 euros de ejecución material, que ya fueron incluidos en el contrato de modificación realizada para asumir la limpieza de las zonas antes gestionadas por el servicio de Jardines.*

### **Alegación Presentada**

A este respecto es preciso aclarar que la modificación del contrato entre el Ayuntamiento y la empresa Servicios Semat, S.A. que tuvo lugar en el año 2009 se realiza sobre la base del informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza, de 30 de marzo de 2009, y en dicho informe se establece claramente que "se informa favorablemente la nueva propuesta para la limpieza de estos viales no comprendidos en ninguno de los contratos de Jardines ni Limpieza Viaria y la Recogida de Basuras, Servicios Semat, S.A.,..."). Asimismo,

en dicho informe técnico se justifica que *"esto puede hacerse atendiendo a la misma cláusula 6ª del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del contrato: los trabajos no previstos o cuantificados en este pliego y que el Ayuntamiento decida llevar a cabo, se realizarán por el contratista mediante el pago que resulte, aplicando al servicio realizado los precios unitarios que el contratista debe ofertar según modelos 1, 2 y 3 de este pliego. El coste para el año 2009 asciende a 688.597,93 euros y la prestación se llevaría a cabo amparado por una modificación de contrato vigente con Servicio Semat, S.A, para la limpieza de los viales existentes dentro de los espacios ajardinados"*.

Por tanto, aclarar que la modificación afecta únicamente a la limpieza de los viales entre los jardines.

Por ejemplo y para mejor comprensión se explican varias:

En noviembre de 2013, limpieza y recogida de hoja parking paseo centro socio sanitario Graciliano Urbaneja, por importe de 61,84 euros, es preciso hacer notar que es un recinto de propiedad municipal. No forma parte de la vía pública y no forma parte de los parques y jardines municipales.

En julio de 2014, limpieza del recinto de CEEI, por importe de 2.9010,37 euros, es preciso hacer notar que se factura la limpieza y recogida de hojas de dicho recinto que no forma parte de la vía pública y no forma parte de los parques y jardines municipales.

Se aporta documentación acreditativa de la decisión política adoptada al efecto en Comisión informativa de fecha 19 de marzo de 2008 (orden del día y decisión adoptada). Anexo 18.

### **Contestación a la alegación**

**El informe técnico del Jefe del Servicio de Limpieza, de 30 de marzo de 2009, sobre el que se basa la modificación del contrato que tuvo lugar en el año 2009, no detalla con claridad las prestaciones que integran dicho modificado. Así, se alude a la "limpieza de viales no comprendidos en ninguno de los contratos de Jardines ni Limpieza de la Vía Pública y la Recogida de Basuras,..." También señala que la nueva prestación, que para el año 2009 ascendería a 688.597,93 euros, se llevaría a cabo amparada "por una modificación del contrato existente dentro de los espacios ajardinados, Fuentes Blancas y El Parral, compensándose con el segado de parterres**

en los polígonos industriales, y limpieza del botellón en..., manteniéndose el resto de las condiciones recogidas en los pliegos de condiciones del contrato actual”, párrafo que tampoco determina con precisión las prestaciones que incluye.

El documento, aportado con las alegaciones, acreditativo “de la decisión política adoptada al efecto en Comisión informativa de fecha 19 de marzo de 2008 (orden del día y decisión adoptada)” señala una propuesta de modificación sobre la exclusión de la limpieza de viales.

En la documentación aportada en esta fase, el Ayuntamiento señala que las partidas abonadas por trabajos de limpieza y desbroce a que alude el párrafo alegado no fueron incluidas en el contrato de modificación realizado para asumir la limpieza de las zonas antes gestionadas por el servicio de Jardines.

Se admite la alegación, por la documentación aportada, y como consecuencia se suprime el párrafo alegado.

**Párrafo alegado (pág. 29, párrafo primero)**

*Han repercutido, en el Ayuntamiento de Burgos, los costes correspondientes al gasto de transporte de un pedido de papeleras (certificaciones de marzo y noviembre de 2014), al menos por un importe de 6.152,36 euros de ejecución material, cuando el PCT impone la obligación del contratista de la limpieza, mantenimiento y renovación de papeleras.*

**Alegación Presentada**

Para aclaración de este gasto nos hemos de remitir a la oferta económica que sirvió de base a la adjudicación del contrato - Anexo 19- (Tomo VI, sobre B, Propuesta Técnica, apartado 7.3, Limpieza y mantenimiento de papeleras (...)) que señala que *"en caso de detectar alguna papelera dañada, los operarios de limpieza se lo notificarán al encargado, quien organizará el servicio de mantenimiento y reparación de la misma. El equipo de mantenimiento arreglará la papelera in situ, reponiendo las piezas deterioradas que se detecten, y si no es posible, la sustituirá por una papelera nueva (quedando ésta a cargo del Ayuntamiento) y la trasladará a las instalaciones fijas para proceder a su reparación"*.

Se entiende así que la papelera nueva será a cargo del Ayuntamiento, sin perjuicio de que se proceda a la reparación de la que se retira, siendo dicha reparación lo que el

contratista asume en su oferta. Por tanto, la compra de nuevas papeleras, aun cuando se gestione por el contratista, ha de ser abonada por el Ayuntamiento.

### **Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación en virtud de la nueva documentación presentada y se suprime el párrafo alegado.**

### **Párrafo alegado (pág. 29, párrafo segundo)**

*También se incluyen como trabajos adicionales la reparación de contenedores de sal (certificación de noviembre de 2013), el vestuario (certificación de junio de 2013), la limpieza de pintadas (certificación de mayo de 2014), o los trabajos de retirada de la poda (certificaciones de septiembre de 2013 y marzo de 2014).*

### **Alegación Presentada**

Contenedores de sal.- En cuanto a la reparación de los contenedores de sal, procede aclarar que ni en el pliego, ni en la oferta, aparece obligación alguna de la empresa respecto al mantenimiento de los contenedores de sal. A mayor abundamiento cabe señalar que tales contenedores tampoco son maquinaria que deba el contratista poner a disposición del contrato. Sí lo son las cuchillas y los esparcidores. Los contenedores de sal ya formaban parte del equipamiento municipal y su reparación corresponde abonarla al Ayuntamiento. (Se adjunta documentación de la oferta económica denominada "maquinaria de nueva adquisición —PLAN DE NEVADAS)

Vestuario junio 2013.- Aclarar en cuanto a este gasto que en mayo de 2013 se adopta un acuerdo desde la Gerencia de Servicios Sociales (se aporta copia, Anexo 20) por el cual se incorporan durante el plazo que va desde el uno de mayo hasta el 31 de julio, dos personas en el programa para la contratación de personas con discapacidad, que realizarán tareas de limpieza de cauces, siendo el Servicio de Medio Ambiente el que coordina el desarrollo de las tareas que estas personas van a realizar. A tal efecto, se consideró lo más oportuno que fueran equipados con la uniformidad utilizada por el persona de la empresa Servicios Semat, S.A., y es por ello que se solicita el suministro de este vestuario abonando el Ayuntamiento su coste.

Limpieza de pintadas mayo 2014.- Este gasto se corresponde con un acto vandálico acaecido en dicho mes de mayo de 2014, en la denominada Fuente de la Flora, en calle Huerto del Rey. No se corresponde por tanto con limpieza de pintadas en la vía pública, sino en un elemento ornamental cuyo coste no corresponde al contratista sino al Ayuntamiento.

Más concretamente es preciso señalar que la limpieza de fuentes ornamentales se encontraba incluida hasta el año 2014 en otro contrato (Contrato de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las Fuentes Ornamentales de Burgos), cuyas prestaciones fueron reducidas en octubre del año 2012, quedando esta limpieza sin cobertura.

Se aporta en relación a este gasto:

- Documentación de la oferta económica del Servicio Semat, S.A. (Anexo 21) denominada Limpieza de pintadas y retirada de carteles, referida a fachadas de edificios, cerramientos, vallas de solares,...etc.).

- Documentación relativa a la modificación del contrato de mantenimiento, conservación y mejora de fuentes ornamentales en el año 2012 (Anexo 22).

Retirada de podas septiembre 2013 y marzo 2014.- A este respecto procede aclarar que las podas corresponden a recintos municipales y se efectúan por brigadas contratadas dentro de los planes de empleo que anualmente suscribe el Ayuntamiento con la Junta de Castilla y León. No forman parte de las labores que se realizan por el personal del contrato del Parques y Jardines y tampoco son podas de particulares que se puedan considerar residuos domiciliarios. Es por ello que el Ayuntamiento debe asumir su coste.

En relación a esta cuestión se aporta documentación del contratista incorporada con la modificación del contrato operada en el año 2009, en la que bajo la denominación "limpieza de zonas verdes" se describen las tareas a realizar, entre las que en ningún caso se incluyen las podas que nos ocupan (Anexo 23).

### **Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación en virtud de la nueva documentación presentada y se suprime el párrafo alegado.**

**Párrafo alegado: (pág. 29, párrafo tercero)**

*En otras ocasiones no se detallan los trabajos realizados (certificaciones de 2013 y octubre de 2014).*

**Alegación Presentada**

A efectos de justificar este extremo, se acompaña junto con la documentación de las certificaciones los documentos acreditativos de los gastos que sirvieron de justificación para su abono por el Ayuntamiento.

**Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación en virtud de la nueva documentación presentada y se suprime el párrafo alegado.**

**Párrafo alegado (pág. 29, párrafo cuarto)**

*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, sin que de la facturación remitida hayan podido determinarse las causas.*

**Alegación Presentada**

Esta deducción se corresponde con el plan de austeridad acordado en el año 2012, y en concreto el importe resulta de reducir 41,238 mensualidades por un coste medio de 2.136,64 euros, lo que hace 88.110,76 euros, y aplicando el IVA (10%) y gastos generales y beneficio industrial (3,2947%) hacen la cantidad de 110.115,12 euros.

Se adjunta documento (copia) de "reajuste amortización de plantilla enero a mayo 2013" (Anexo 24).

**Contestación a la alegación**

**Se admite parcialmente la alegación al señalar la nueva documentación aportada, de forma genérica, las causas que dieron lugar a la regularización; sin embargo, no es suficiente la explicación aportada sobre las cantidades señaladas.**

**Como consecuencia se modifica el párrafo alegado.**

**Donde dice:**

*“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, sin que de la facturación remitida hayan podido determinarse las causas.”*

**Debe decir:**

*“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.”*

**Párrafo alegado (pág. 31, párrafo primero)****III.3.6 INDICADORES DE GESTIÓN**

*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.*

**Alegación Presentada**

A los efectos aclaratorios de este apartado, se remite copia de los estudios económicos que obran firmados en el expediente que sirve de base a la aprobación de la Ordenanza Fiscal correspondiente (*Anexo 25*), significando que además de los costes de recogida de residuos se incluyen para realizar los cálculos de dichos estudios, los costes de tratamiento y eliminación de residuos en vertedero, así como los correspondientes a la gestión que en los puntos limpios se realiza respecto de los residuos domiciliarios (*Anexo 26*).

En el cuadro de indicadores de gestión D "Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio", en 2014 se contempla la cantidad de 7.818.390,96€ y en 2013, 7.759.201,63€

A este respecto, se solicita que se subsanen estos importes, porque los datos que figuran en las Cuentas Anuales del Ayuntamiento de Burgos de 2014 y 2013, por este concepto, en 2014 son 8.524.119,48€ y en 2013, 7.284.418,25€ como puede apreciarse si se examina la información remitida al MINHAP, a través de la Oficina virtual de coordinación con las entidades locales o en su caso en la plataforma de rendición de cuentas del Consejo de cuentas de Castilla y León.

El cuadro de ratios que figura en el informe provisional cuando analiza F/D "Cobertura presupuestaria del servicio" (Relación ingresos/gastos) 2014-2013: 1,51, se realiza una afirmación que dice "la cobertura presupuestaria del servicio (relación ingresos/gastos), en la 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"

No podemos compartir esta opinión, y solicitamos su revisión, porque la cobertura presupuestaria del servicio, en los términos F/D, nada tiene que ver con el grado de cobertura del servicio que se desprende del estudio técnico económico de la ordenanza fiscal municipal número 209, reguladora de la Tasa por recogida domiciliar de basuras y tratamiento de residuos. (Se adjunta copia del informe y del Boletín oficial de la Provincia relativo a la ordenanza fiscal número 209). Los costes que el Ayuntamiento de Burgos tiene por la recogida de basuras y tratamiento de residuos sólidos urbanos, son muy superiores a los gastos derivados del contrato del servicio de recogida con la empresa adjudicataria Semat S.A., al no contemplarse por ejemplo, la totalidad de los gastos derivados del tratamiento y eliminación sólidos urbanos en el vertedero de Abajas, ni tampoco los gastos relativos a la explotación de la planta de biometanización del vertedero, ni los gastos de gestión de los puntos limpios, y tampoco se contemplan los costes indirectos del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, que sí contempla el estudio de la Tasa por recogida y tratamiento de residuos número 209.

Si tomamos como referencia las obligaciones reconocidas en 2014 de los contratos indicados en el párrafo anterior, referentes a la recogida, eliminación, tratamiento de residuos sólidos urbanos, se elevan a 14.140.003,34€ (programa 162.capítulo II), si añadimos los costes indirectos estimados por el informe técnico económico a la ordenanza fiscal número 209, (3.135.285,47€), los costes del servicio, se cifrarían en 17.275.288,81€ en consecuencia quedarla acreditado que los ingresos que se obtienen no cubre la totalidad de los gastos y no existiría por tanto el principio de equivalencia.

### **Contestación a la alegación**

**Los anexos nº 25 y 26 que acompañan a las alegaciones, referentes al “Estudio técnico-económico Ordenanza fiscal municipal nº 209 reguladora de la tasa por recogida domiciliar de basuras o residuos sólidos urbanos”, para 2013 y 2014 respectivamente, carecen de firma o cualquier otra indicación que les legitime.**

**Los datos de las obligaciones presupuestarias a asumir por el Ayuntamiento de Burgos con cargo al contrato fiscalizado, asciende a las cantidades indicadas en el cuadro de indicadores, apartado “D”. El origen de estos datos es la información facilitada por el propio Ayuntamiento de Burgos al Consejo de Cuentas, en el modelo anexo 2, de fecha 12 de julio de 2016, que se adjuntó a la solicitud de documentación. En dicho documento se informó del precio del contrato durante 2013 y 2014, que debe ser equivalente a las obligaciones reales del ejercicio.**

**La alegación cifra en 17.275.288,81 euros los costes del servicio, teniendo en cuenta otros gastos relacionados con el mismo que no se encuentran incluidos en el contrato fiscalizado. No obstante no se hace referencia a otros derechos, por conceptos distintos de la tasa, que se obtienen por el Ayuntamiento. En cualquier caso, y sin entrar a evaluar las cifras aportadas, tanto los ingresos como los gastos distintos de los incluidos en el cuadro de indicadores están excluidos del ámbito objetivo de la presente fiscalización, y por tanto no deben ser objeto de consideración en el presente informe.**

**En consecuencia, se admite parcialmente la alegación y se modifica el párrafo alegado.**

**Donde dice:**

*“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.”*

**Debe decir:**

*“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.”*

**Párrafo alegado (pág. 32, párrafo cuarto)**

*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.*

**Alegación Presentada**

A este respecto, conviene indicar que los conceptos que se utilizan para el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales en aplicación de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, están tasados, y únicamente se refieren a determinados aspectos que difieren en cuanto a los importes y fórmula de cálculo a los utilizados por el

informe económico financiero que sirve de base para la determinación de la tasa por recogida y tratamiento de residuos, es decir, los costes efectivos de un servicio por aplicación de la orden citada, no coinciden con los costes directos e indirectos que se toman en cuenta para establecer el grado de cobertura del servicio, en consecuencia se solicita la modificación de dicho párrafo en el informe provisional.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación confirma lo indicado en el informe provisional, la no coincidencia de la información remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente Ministerio de Hacienda y Función Pública) con los datos enviados al Consejo de Cuentas. No se explican las causas de las diferencias, no ya solo en cuanto al coste, sino también en las toneladas de residuos producidos, que es un dato objetivo en el que no debiera haber diferencias.**

**No se admite la alegación, que no desvirtúa el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 32, párrafo último)**

#### *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).*

### **Alegación Presentada**

Es cierto que no se envió. No obstante, hemos de poner de relieve en este punto dos cuestiones: por un lado, no se disponía de personal administrativo suficiente para poder realizar dicho envíos, por falta de personal; y, por otro lado, a lo largo de los años siguientes y, con la incorporación de personal administrativo se ha procedido al cumplimiento de estas obligaciones.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que admite la incidencia y ratifica el contenido del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 33, párrafo 2º)**

*2) En la aplicación de la normativa presupuestarla, 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).*

### **Alegación Presentada**

En la fase AD disposición o compromiso de gasto, no se contabilizaba una única operación contable AD por el importe total del contrato, sino una Retención de crédito global, y a medida que se tramitaban las facturas mensuales se realizaban las operaciones contables correspondientes.

En la actualidad, está operativa se ha rectificado en 2016, y ahora, para este contrato existen dos operaciones contables: una, por la parte del servicio de limpieza viaria: 01 163 2270000 (D: 201700001232), y otra, por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos: 01 1621 2270000 (D: 201700001177), por un importe total de 15.618.295,95.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de la conclusión segunda del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 33, párrafo 3º)**

*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 de 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)*

### **Alegación Presentada**

Respecto de la segunda de las observaciones, consta en el expediente al folio 34, informe jurídico de 24 de julio de 2017, que encauza el procedimiento de contratación a través de un procedimiento abierto, mediante concurso, señalando el órgano competente para la adjudicación del contrato en su fundamento jurídico cuarto, y las conclusiones sobre la legalidad del Pliego de cláusulas administrativas en su fundamento jurídico quinto. Hemos de resaltar que en municipios como el de Burgos en el que la organización administrativa es especialmente compleja, ha existido desde hace tres décadas la delegación, por parte del Secretario General, de emitir los informes jurídicos de los pliegos, amén de que este artículo se encuentra derogado desde el 30 de abril de 2008. Lo importante es que conste informe jurídico sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuestión que consta en el expediente (Anexo nº .

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de la conclusión tercera del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 33, párrafo 4º)**

*4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha emitido la orden de Inicio por el órgano de contratación, incumpliendo el artículo 67 del TRLCAP, ni se ha establecido, con carácter previo, el Régimen Jurídico del servicio en contra de lo establecido en los artículos 155.2 y 168 del TRLCAP. (Apartado III.3.2).*

### **Alegación Presentada**

En este punto hemos de poner de relieve, respecto de la primera parte de esta conclusión, cinco alegaciones:

a) No señala qué apartado del art. 67 del TRLCAP, que tiene dos apartados.

b) Por un lado, se dice que no se ha emitido orden de inicio por el órgano de contratación. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que el art. 67.1 del TRLCAP no dice que se necesite una "orden" de inicio del órgano de contratación, sino dice que "A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma"; no obstante, la Junta de Gobierno Local de 28 de agosto de 2007 dispone la aprobación de los pliegos, y en su dispositivo tercero aprueba, de conformidad con el art. 69 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el expediente de contratación y dispone la apertura del procedimiento de adjudicación.

Y, en segundo lugar, hemos de recordar el sentido de este artículo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 31/05, de 29 de junio de 2005, relativo al inicio del expediente de contratación, en cuya conclusión dice, textualmente, que: "el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación, acto que se producirá necesariamente cuando se proceda a la aprobación del expediente, en el que se integran los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y los documentos anexos correspondientes al expediente de gasto, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley".

c) Por otro lado, hemos de recordar que la tramitación del expediente de contratación trae causa de la aplicación de una sentencia judicial que constituye título ejecutivo suficiente que es obligatorio cumplir, tal y como señala el art. 118 de la Constitución Española, según el cual "Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto", así como de los artículos 206 a 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

d) En cuarto lugar, la prestación del servicio de gestión de basuras y limpieza viaria es de ejercicio obligatorio del Ayuntamiento tal y como señala el art. 25.2.1) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local.

e) Y en quinto lugar, existe un informe del Jefe del Servicio de Limpieza en el que impulsa la contratación (se adjunta como anexo nº 2).

Respecto a que no se ha establecido el régimen jurídico del servicio no es acertado, En el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato recoge el régimen jurídico del servicio de manera pormenorizada, tal y como establecen las cláusulas 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> que pasamos a transcribir y que constan en el expediente:

#### 10º.- MODIFICACIONES DEL CONTRATO

*Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

#### 11º.- CESIÓN DE LOS CONTRATOS Y SUBCONTRATACION

*En cuanto a la cesión del contrato y a la subcontratación, se estará a lo dispuesto en los artículos 114, 115, 116 y 170 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

#### 12º.- REVISIÓN DE PRECIOS

*Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista.*

*Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.*

*Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores.*

### 13º.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO

*El contrato de gestión de servicio público a que se refiere el presente Pliego tiene carácter administrativo sometándose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

*El contrato se regirá por las cláusulas del presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado.*

### 14º.- REVERSIÓN

*Cuando termine el plazo del contrato, el servicio revertirá al Ayuntamiento, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones al que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado y funcionamiento adecuados. En el plazo prudencial de dos meses anterior a la reversión, el Ayuntamiento adoptará las disposiciones encaminadas a que la entrega de los bienes se verifique en las condiciones convenidas con el fin de evitar el descuido en la conservación y mantenimiento de los bienes, todo ello en virtud de lo establecido en el art. 164.1 y 2 del Texto Refundido 2/2000, de 16 de junio, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

### 15º.-OBLIGACIONES DEL ADJUDICATARIO

1) *Los servicios se prestarán de conformidad con las determinaciones contenidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas que sirven de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación de éste diere al contratista el Director técnico del Servicio.*

2) *Son asimismo de cuenta del contratista el pago del importe de los anuncios y de cuantos gastos se ocasionen con motivo de los trámites preparatorios o de formalización del*

*contrato, pago de tributos, etc... y cualquier otro que se produzca incluso en los casos en que esté reconocido su derecho a la repercusión.*

*3) El contratista será responsable de la calidad de los servicios prestados, así como de las consecuencias que se deduzca para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.*

*4) El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración.*

*5) En todo momento el contratista vendrá obligado a suministrar a los Servicios Municipales cuanta información le sea requerida sobre medios personales, reates, financieros, etc., que permitan al Ayuntamiento tener un conocimiento actualizado de la contrata y la adopción de las medidas que estime convenientes. A estos efectos el personal facultativo del Ayuntamiento tendrá libre acceso a todas las dependencias del contratista afectas al servicio.*

*6) El contratista viene obligado bajo su responsabilidad a cumplir lo dispuesto por la legislación vigente respecto de los salarios mínimos, riesgos laborales, Seguridad Social y demás leyes aplicables. El Ayuntamiento quedará exento de cualquier tipo de responsabilidad derivada de litigios, por no conllevar este contrato relación jurídico-laboral alguna, que se pudieran suscitar entre la empresa y sus trabajadores, o entre éstos y terceros.*

*7) El contrato objeto del concurso se entenderá realizado a riesgo y ventura del contratista y éste no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios, sino en los casos de fuerza mayor.*

*8) Una vez comenzada la prestación de los servicios no se podrán suspender por motivo, ni pretexto alguno, salvo casos de fuerza mayor.*

*9) Si por causa de tal fuerza mayor, el contratista se ve en la imposibilidad de prestar normalmente la totalidad o parte de los servicios contratados, vendrá obligado a poner toda la diligencia necesaria para el restablecimiento de la normal prestación de los*

*mismos, bien por medios propios, bien por los que se proporcionen, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula anterior.*

*10) El adjudicatario suscribirá la póliza de seguro que a continuación se indica:  
Seguro de responsabilidad civil*

*Responsabilidad civil general o de explotación: 1.200.000 euros.*

*Responsabilidad civil patronal: 1.200.000 euros.*

*Sublimite mínimo por víctima: 240.000 euros.*

*Fianzas y defensas civil/criminal incluidas:*

*Esta póliza junto con el justificante de pago de la prima deberá presentarse en el Excmo. Ayuntamiento en el plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de adjudicación.*

*El Ayuntamiento se reserva la prerrogativa de exigir la modificación de las cláusulas generales, particulares, complementarias y en general cualesquiera de las determinaciones de las pólizas cuando estime que la misma no garantice suficientemente las responsabilidades, que en virtud de la legislación de contratos pudieran ser exigidas al contratista.*

*11) Finalizado el contrato, y hasta que un nuevo adjudicatario se haga cargo del mismo, el adjudicatario vendrá obligado a continuar con la prestación de los servicios.*

*12) El adjudicatario de este concurso quedará obligado desde el primer día a la absorción, mediante subrogación, en los contratos de trabajo, de todo el personal que presta su trabajo en la empresa concesionaria actual, en los servicios de recogida de basura y limpieza viaria, viniendo el contratista obligado a respetar todos los derechos legítimamente adquiridos por dicho personal hasta la fecha del anuncio de esta contrata. Los beneficios no derivados de normas generales a partir de dicha fecha será de exclusiva responsabilidad del actual contratista.*

*Se incluye en este pliego, como anexo adjunto, relación de personal en la que figura la situación, calificación y antigüedad del mismo, a los efectos de hacer el estudio correspondiente a la absorción que se hace mención en el apartado anterior.*

*Al personal que presta sus servicios en la actual depuradora de lixiviados del eco parque sito en el Camino de Burgos a Carcedo s/n, si estos servicios dejaran de prestarse por el nuevo adjudicatario, se le dará opción de pasar a la empresa explotadora de la nueva depuradora de lixiviados o quedarse en la empresa de limpieza y recogida de basuras, ocupando el puesto que hubiera disponible.*

*Asimismo el adjudicatario asumirá las obligaciones que de forma específica para la prestación de los servicios de limpieza y recogida de residuos vienen recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*

#### 16º.- FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO

*a) Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconsejare el interés público.*

*b) Fiscalizar la gestión del adjudicatario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto del contrato, y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación. Los servicios contratados quedarán sometidos permanentemente a la inspección y vigilancia del Excmo. Ayuntamiento de Burgos, a través de los Servicios Técnicos Municipales, que podrán revisar diariamente los trabajos del personal y estado del material de la Contrata en todo momento y lugar, procurando no ocasionar entorpecimiento en la ejecución de los trabajos.*

*c) Los inspectores municipales del Servicio, tendrán acceso a los locales y dependencias del mismo y les serán facilitados cuantos datos precisen respecto a su funcionamiento.*

*d) Asimismo en caso de incumplimiento del contratista, con independencia de las diversas sanciones que se le puedan imponer, el Ayuntamiento podrá acordar el secuestro del servicio, con derecho a utilizar el personal, locales y material afecto a la contrata.*

*e) Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestare o no lo pudiese prestar el concesionario, por circunstancias imputables o no al mismo.*

f) *Imponer al adjudicatario las correcciones o modificaciones que se estimen oportunas en la organización de los trabajos, a la vista del resultado de las inspecciones realizadas.*

g) *Rescatar la concesión.*

h) *Suprimir el servicio.*

#### 17°.- OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

a) *Otorgar al concesionario la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente.*

b) *Mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución.*

c) *Indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasionare la asunción directa de la gestión del servicio, si ésta se produjese por motivos de interés público independientes de la culpa del concesionario.*

#### 18°.- CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO. PENALIDADES

*Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones dimanantes del contrato, son las previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Asimismo, el órgano de contratación está facultado para proceder a la resolución del mismo o acordarla continuidad con la imposición de nuevas penalidades en caso de incumplimiento. Concretamente, mediante expediente contradictorio, con audiencia del interesado y sin perjuicio de optar por la resolución citada, el Ayuntamiento podrá imponer al contratista penalidades y exigirle el resarcimiento de daños y perjuicios de modo inmediatamente ejecutivo, por la comisión de los incumplimientos que a continuación se indican, que se clasifican en: muy graves, graves y leves.*

a) *Tendrán la consideración de muy graves los siguientes incumplimientos:*

a. 1- *No dar comienzo a la prestación del servicio contratado dentro del plazo señalado en el contrato.*

a. 2.- *Paralización o falta de prestación del servicio contratado, excepto cuando ello obedezca a fuerza mayor.*

a. 3.- *La prestación manifiestamente defectuosa o irregular del servicio, no cumpliendo las condiciones establecidas y el retraso sistemático en el mismo.*

a. 4.- *Fraude en la forma de prestación del servicio, no utilización de los medios adecuados o elementos esenciales exigidos o desaparición de alguno de los principales materiales que, siendo propiedad del Ayuntamiento, le hayan sido entregados para el servicio.*

a.5.- *Destinar a fines u objetos ajenos al servicio público contratado los materiales entregados para ello al contratista, o no conservar éstos en estado normal de servicio y funcionamiento.*

a. 6.- *Ceder, subarrendar o traspasar el todo o parte del servicio contratado, bajo cualquier modalidad o título, sin previa autorización expresa de la Corporación.*

a. 7.- *La desobediencia reiterada por más de dos veces respecto al orden, forma y régimen de prestar dicho Servicio o no reponer o reparar el material esencial inservible.*

a. 8.- *Incumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social con el personal afecto al Servicio, bajo cuenta y dependencia del contratista.*

*Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 60.000 a 600.000.000 euros. Por cualquiera de los incumplimientos muy graves señaladas el Ayuntamiento podrá rescindir o resolverla presente contratación, previa la tramitación del oportuno expediente administrativo, con audiencia del contratista.*

*Acordada la resolución del contrato, el adjudicatario perderá el derecho a seguir percibiendo prestación o compensación económica alguna con cargo al Ayuntamiento, con la consiguiente pérdida también de la fianza constituida, siéndole exigible además cualquier clase de daños o perjuicios por la rescisión acordada, quedando obligado a reintegrar y devolver al Ayuntamiento todos los materiales y elementos que del mismo hubiere recibido por razón del Servicio.*

b) *Tendrán la consideración de incumplimientos graves:*

*b.1.- Todas aquellas que, implicando un incumplimiento de las obligaciones establecidas para el contratista en el presente pliego de condiciones no merezcan la calificación de muy graves y que por su naturaleza no deban ser comprendidas como leves.*

*b.2.- El retraso en la prestación del servicio, de modo no reiterado y no sistemático.*

*b.3.- Los incidentes habituales del personal del servicio con el vecindario usuario del mismo, tanto por tratos incorrectos como por habituales anomalías en la recogida de basuras o realización de la limpieza.*

*b.4.- La inobservancia de las prescripciones sanitarias o incumplimiento de órdenes sobre evitación de situaciones insalubres, de peligrosidad o incomodidad una vez apercibido formalmente de no haberlo cumplido.*

*b.5.- El incumplimiento de las órdenes municipales sobre modificaciones o mejorar del servicio, que no impliquen mayor gasto para el contratista.*

*b.6.- Aquellas otras que se estime que representan una irregularidad inadmisibles en la prestación del servicio con arreglo a lo exigido en las condiciones del presente pliego.*

*Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 6.000 a 60.000 euros.*

*c) Se considerarán incumplimientos leves:*

*c.1.- Todas las demás no previstas anteriormente y que afecten de algún modo las condiciones de este pliego, o que, para la mejor prestación del servicio, imponga como obligaciones accesorias la Alcaldía y Delegación del Servicio, siempre que no representen un perjuicio económico para el contratista.*

*Estos incumplimientos podrán ser penalizados con multas de 60 a 6.000 euros".*

Por lo tanto, se cumplen los arts. 67, 155.2 y 158 del TRLCAP del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**La primera parte de la alegación reproduce el contenido otra alegación que ya fue contestada, en el sentido de suprimir el párrafo del informe que hacía referencia a la omisión en el expediente de la orden de inicio.**

**La segunda parte de la alegación, referente al establecimiento del régimen jurídico del servicio, transcribe partes del PCAP que definen aspectos del contrato y de**

las reciprocas relaciones entre las partes del mismo, Ayuntamiento y contratista, y son contenido obligatorio de dicho pliego. Los indicados aspectos no pueden equipararse al concepto “Régimen jurídico del servicio”, al que aluden los artículos 155.2 y 158 del TRLCAP, que incluye la atribución de competencias administrativas, el alcance de las prestaciones a favor de los administrados y la declaración expresa de la asunción de la actividad como propia por parte de la Administración. Dicho Régimen jurídico básico, que determina el carácter de servicio público, debe incluirse en el PCAP, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.4.a del RGLCAP. No se admite la segunda parte de la alegación.

Se admite parcialmente la alegación y como consecuencia se modifica la conclusión nº 4, y se rectifica la referencia al artículo 168 por el 158 del TRLCAP.

**Donde dice:**

*4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha emitido la orden de Inicio por el órgano de contratación, incumpliendo el artículo 67 del TRLCAP, ni se ha establecido, con carácter previo, el Régimen Jurídico del servicio en contra de lo establecido en los artículos 155.2 y 168 del TRLCAP. (Apartado III.3.2).*

**Debe decir:**

*5) 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).*

**Párrafo alegado (pág. 33, Párrafos 5º y 6º)**

*6) 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.*

### **Alegación presentada**

Efectivamente no se expresa, No obstante, a lo largo de los años siguientes se está incorporando la codificación de los contratos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que admite la incidencia y ratifica el contenido de la conclusión quinta del informe.**

### **Párrafo alegado (pág. 33, Párrafo 7º)**

- *No figura el Régimen Jurídico Básico del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.*

### **Alegación presentada**

No compartimos esta opinión. La cláusula decimotercera del Pliego, establece lo siguiente -y que consta en el expediente-:

#### *"13º.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO*

*El contrato de gestión de servicio público a que se refiere el presente Pliego tiene carácter administrativo sometiéndose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

*El contrato se regirá por las cláusulas del presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado". (Documento nº )*

Lo mismo dice la cláusula decimoquinta del contrato formalizado entre el Ayuntamiento de Burgos y la empresa contratista cuando establece expresamente —y que consta en el expedientense adjunta como anexo -):

*"DECIMOQUINTA.- El contrato de gestión de servicio público a que se refiere este contrato tiene carácter administrativo sometiéndose las partes para todas las cuestiones litigiosas derivadas de la interpretación y aplicación del contrato a la jurisdicción del domicilio del Ayuntamiento de Burgos con expresa renuncia a otro Fuero.*

*El contrato se regirá por las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas y demás disposiciones de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 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, supletoriamente se aplicarán las restantes normas del Derecho Administrativo y en su defecto, las normas de Derecho Privado".*

Por lo tanto, se cumplen los art. 67.4.a) del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**Se admite la alegación y se como consecuencia se suprimen los siguientes párrafos del informe:**

**1. El párrafo tercero de la página 15: “No figura el Régimen Jurídico Básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y de los aspectos jurídicos, económicos y administrativos, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.”**

**2. El párrafo alegado de la conclusión 5ª, párrafo séptimo de la página 33: “No figura el Régimen Jurídico Básico del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP.”**

### **Párrafo alegado (pág. 33, Párrafo 8º)**

- *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.*

### **Alegación presentada**

En la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en el apartado sobre B, se indican los documentos con los que se acreditará la solvencia técnica o profesional y económica y financiera, tratando diferenciadamente los criterios de solvencia económica o financiera de la solvencia técnica o profesional. Dice expresamente: "Sobre B:....

- 1) *Documentos acreditativos de la solvencia técnica o profesional: a) Desglose de las partidas que intervienen en el presupuesto de acuerdo con los modelos adjuntos en el Pliego de Prescripciones Técnicas en función de los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del mismo pliego.*
- 2) *Documentos acreditativos de la solvencia económica y financiera, por cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP".*

Efectivamente se establece un mínimo de solvencia técnica o profesional y se remite al art. 16 para la presentación de la documentación que justifique la acreditación de los solvencia económica o financiera, cumpliendo lo establecido en el art. 15.3 del TRLCAP ya que, de conformidad con este artículo: "En los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, los órganos de contratación precisarán en el anuncio los criterios de selección en función de los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19", no indicándose la necesidad de fijar un mínimo. La exigencia de la solvencia económica o financiera recogida en el pliego es por remisión. El incumplimiento se hubiera producido de no haberlo mencionado, pero se ha recogido expresamente en la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato.

Hemos de poner de manifiesto que el art. 15.3 y 16 del TRLCAP o los artículos del actual Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (que tienen redacciones más concretas que la de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del TRLCAP) han sido objeto de diversa interpretación, hasta tal punto que en el año 2015, se aprobó una modificación del art. 11 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento que desarrolló la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la que se dice que si no

se establecen criterios de solvencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares se aplicarán los establecidos en el RGCAP, reglas que no existían en el año 2007.

Por lo tanto, se cumple el art. 15.3 del TRLCAP.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

### **Párrafo alegado (pág. 34, Párrafo 1º)**

- *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.*

### **Alegación presentada**

El art. 86.1 y 2 del TRLCAP prescribía: "*En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquella.*

*2. Los criterios a los que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, y podrán concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al lidiador para continuaren el proceso selectivo".*

La cláusula cuarta del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa al procedimiento y forma de adjudicación establecía expresamente: "La adjudicación se efectuará a través de un procedimiento abierto mediante concurso, a la proposición más ventajosa sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, y sin perjuicio del derecho de la Administración a declarar desierto el concurso, en cuyo caso no procederá derecho a indemnización alguna a favor de los licitadores.

*Serán circunstancias a valorar conjuntamente por la Corporación para la resolución del concurso, señaladas por orden decreciente de importancia, las siguientes:*

*A) Solución técnica de la oferta: hasta 110 puntos, desglosados de la siguiente manera:*

- 1. -Organización y planificación de los servicios y gestión de los recursos humanos y formación: de 0 a 60 puntos.*
- 2. - Maquinaria propuesta: de 0 a 20 puntos, proporcional a las inversiones propuestas a mayores de lo exigido en el Pliego.*
- 3- Medios Humanos propuestos, de 0 a 10 puntos, proporcional al número de jornadas por año propuestas.*
- 4. - Sistemas informáticos y de control propuestos: de 0 a 10 puntos.*
- 5. - Tecnologías avanzadas: de 0 a 10 puntos.*

*B) Oferta Económica, unificando ofertas a un módulo patrón del personal y medios que actualmente se utiliza, de acuerdo con lo anexos 1, 2 y 3: hasta 25 puntos".*

De una simple lectura, se deduce que los criterios de valoración son objetivos, cumpliendo el requisitos de objetividad, publicidad (se publicó el pliego en el Boletín Oficial del Estado), se establecieron en orden decreciente y se estableció una ponderación en la puntuación, todo ello de acuerdo con lo recogido en el art. 86.1 del TRLCAP, que hemos transcrito.

Hemos de llamar la atención sobre una cuestión importante. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que no es aplicable al caso en el que nos encontramos cambió en cuestiones importantes el apartado relativo a los criterios de

valoración; así pues el art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (art. 150 del 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), relativo a los criterios de valoración fue mucho más concreta y exigente respecto a los criterios de valoración a diferencia de lo establecido en el art. 86 del TRLCAP.

El art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hoy sustituido por el art. 150 del 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, decía lo siguiente: *"1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.*

*Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.*

*2 Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.*

*En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquéllos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los*

*Los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.*

*La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.*

*3. La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de los siguientes contratos:*

*a) Aquéllos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.*

*b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.*

*c) Aquéllos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.*

*d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.*

*e) Contratos de gestión de servicios públicos.*

*f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.*

g) *Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación,*

h) *Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.*

4. *Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuaren el proceso selectivo.*

*Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.*

5. *Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.*

6. *Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h)".*

De lo antedicho concluimos que no se puede aplicar la exigencia normativa y requisitos de los criterios de valoración de las leyes y normas en materia de contratación aprobadas y vigentes actualmente con los requisitos de los criterios de valoración del art. 86

del TRLCAP que son radicalmente distintos, pues vulneraríamos el principio de irretroactividad de las normas recogido en el art. 2.3 de I Código Civil.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

### **Párrafo alegado (pág. 34, Párrafo 2º)**

- *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.*

### **Alegación presentada**

El art. 103.3 del TRLCAP establecía: "El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego".

El art. 104.2 del RGCAP establece: "En los restantes contratos, cuando resulte procedente la revisión de precios, se llevará a cabo mediante aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, además, se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos Índices o fórmulas de carácter oficial.

La cláusula duodécima del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, relativa a la revisión de precios, establece de manera expresa: "Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el

orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumirá el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista.

Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios.

Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con variaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del índice de vida dado por el Instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores".

De lo antedicho se deduce que, de conformidad con la legislación aplicable en ese momento -el TRLCAP y el RGCAP- la cláusula de revisión de precios está debidamente concretada y es suficiente puesto que, en primer lugar, distingue varios campos susceptibles de revisión de precios (personal, amortización y otros) y, en segundo lugar, se determina cómo se va a proceder a la revisión de precios de cada uno de ellos, cumpliendo lo establecido en el art. 103.3 del TRLCAP y art. 104.2 del RGCAP.

Hemos de llamar la atención sobre un aspecto importante. Toda la normativa relativa a la revisión de precios ha cambiado sustancialmente desde el año 2007, año en el que se licitó el contrato para la gestión de la recogida de residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Burgos. A día de hoy la revisión de precios de los contratos públicos, amén de lo establecido en el art. 89 del 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, se rige y está especialmente detallado en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española.

Aplicar la concreción de las reglas de revisión de precios del art. 89 del 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 y de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española supone vulnerar el principio de irretroactividad de las normas recogida en el art. 2.3 del Código Civil.

Por lo que ha cumplido lo establecido en el en el art. 104.2 del RGLCAP.

#### **Contestación a la alegación**

La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.

#### **Párrafo alegado (página 34, párrafo tercero)**

- *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.*

#### **Alegación:**

Efectivamente no los determina expresamente. Sin embargo, en anuncio de licitación del contrato se dice textualmente que los gastos de publicidad serán de cuenta del adjudicatario.

#### **Contestación a la alegación**

La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.

No se admite la alegación ya que admite la incidencia y ratifica el contenido de esta conclusión.

#### **Párrafo alegado (página 34, párrafo cuarto)**

*7) 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)*

#### **Alegación presentada**

Esta afirmación es parcialmente cierta. El pliego de cláusulas administrativas particulares -es lo importante- recoge el régimen jurídico de modificación del contrato (así

lo establece la cláusula 10ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual *"Las modificaciones del contrato se tramitarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 163 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"* y la cláusula 15.4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual *"El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones del servicio comprendido en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración, sin perjuicio de que también se recojan en el Pliego de Condiciones Técnicas. No obstante, de cara a las condiciones a las que los licitadores se sometieron en la licitación, selección, valoración, adjudicación y ejecución del contrato fueron hechas públicas y conocidas por los licitadores. Es una mera irregularidad que no afecta al contenido esencial de los pliegos"*) y el régimen de revisión de precios del contrato (así lo establece la cláusula 12a del pliego de cláusulas administrativas particulares, según la cual *"Personal: La revisión del coste del personal se realizará a partir del 1 de enero de 2009, de conformidad con el convenio colectivo en vigor. En este sentido, el Ayuntamiento asumirá el coste correspondiente al incremento del IPC, la antigüedad y las disposiciones generales en el orden laboral. De los excesos de estos costes sólo asumiré el 70% del exceso. El 30% restante irá a cargo del contratista. Amortización: Las condiciones de amortización y financiación se ajustarán a lo ofertado en el momento de la licitación. No sufrirán revisión de precios. Otros: La revisión del resto de los precios y partidas unitarias con venaciones en su costo, se realizará anualmente a año vencido, de acuerdo con el aumento medio del Índice de vida dado por el instituto Nacional de Estadística. La primera revisión se realizará el 1 de enero de 2009 respecto a la variación del IPC en los doce meses anteriores"*).

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada, aunque aquí señala que lo afirmado en la conclusión es parcialmente cierto, mientras que en la alegación anterior manifestaba que no se compartía la opinión.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 34, Párrafo 5º y 6º)**

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 86.1 del TRLCAP.*

**Alegación presentada**

Efectivamente no consta expresamente en el Acta la realización por la Mesa de la revisión de la documentación de las empresas participantes, lo cual no quiere decir que no se haya realizado. Es práctica habitual que con carácter previo a la reunión de la Mesa sea el Secretario de la Mesa, quien valore los documentos presentados en el sobre "A" para, en su caso, ofrecer plazo de subsanación de aquellas deficiencias que por su naturaleza o relevancia pueda ser reparadas. Así, la cláusula quinta del Pliego de cláusulas administrativas establecía que en el acto de fiscalización previa a la reunión de la Mesa : "*(...) Si se observaren defectos materiales en la documentación presentada, o cuando el documento exigido haya sido presentado y no obstante adolezca de error o defecto, o si algún documento exigido no hubiera sido presentado, y no obstante, del resto de la documentación se dedujera su existencia, se considerará subsanable su omisión, concediéndose un plazo de tres días hábiles para la subsanación de errores*", y ello sin perjuicio de que sea la Mesa, en sesión pública, quien se pronuncie y decida sobre la admisión, inadmisión o rechazo de alguna de las ofertas presentadas a la vista de la documentación presentada en el trámite de subsanación. La Mesa de Contratación examinó la documentación relativa a la solvencia de lo cual puede dar fe el Jefe de la Sección de Hacienda y Patrimonio, D. Mariano Álvarez Atienza, secretario de la Mesa de Contratación.

**Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya presentada y contestada.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 34, Párrafo 7º)**

- *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.*

**Alegación presentada**

El art. 88.2 del TRLCAP dice: "La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 86, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego".

El informe provisional dice que se ha vulnerado el art. 88.2 del TRLCAP, cuando en realidad, la valoración de las ofertas ha tenido como base y punto de referencia los criterios de valoración, cumpliendo lo establecido en el art. 88.2 y 86 del TRLCAP.

Hemos de destacar que la afirmación que realiza el informe de que en la valoración se introducen elementos no previstos en los PCAP no se corresponde con la realidad. Si así fuera, el resto de licitadores debería haberse sentido perjudicados y haber impugnado la valoración y adjudicación del contrato, aspecto que no sucedió, siendo firme el acto administrativo de adjudicación. Por otro lado, hemos de resaltar que la valoración se realizó dentro de los márgenes de discrecionalidad permitidos en la ley y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

**Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya contestada anteriormente, aunque aquí señala que lo afirmado en la conclusión es parcialmente cierto, mientras que en la alegación anterior manifestaba que no se compartía la opinión.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 34, Párrafo último)**

*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).*

**Alegación presentada**

Estos aspectos relativos al control y seguimiento del contrato consideramos que ya han sido aclarados en los apartados anteriores, y por tanto entendemos que la conclusión número 8, así como la recomendación número 6 que se corresponde con esta cuestión, serán objeto de un nuevo pronunciamiento por parte del Consejo de Cuentas de Castilla y León, al cual nos atendremos y en su caso adoptaremos las medidas oportunas.

Se aporta Reglamento del Servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria.

**Contestación a la alegación**

**Las alegaciones del Ayuntamiento a los resultados relativos a las actuaciones de seguimiento de la ejecución del contrato ya se han contestado alegaciones anteriores y, aunque algunas, han sido aceptadas parcialmente la conclusión se mantiene ya que no se deja constancia documental de las funciones de control y seguimiento de la ejecución del contrato realizadas por el Ayuntamiento.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 35, Párrafo 2º)**

*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).*

### **Alegación presentada**

En primer lugar, el informe dice que la entidad tramitó un modificado. No obstante, a lo largo de los diez años de duración se han tramitado varios modificados y no menciona cuál de ellos es, generando inseguridad jurídica, respecto a qué modificación se refiere.

Discrepamos respecto a la posición del informe cuando dice que el objeto de la modificación era independiente, porque no sabemos a qué modificación se refiere. No obstante, si se trata de la modificación al alza, hemos de recordar que, con fecha 31 de marzo de 2009, se emitió informe técnico y jurídico —que está en el expediente y que se adjunta a este escrito como anexo- en el que se explican las razones por las que se procedió a la modificación. Además en el informe técnico justificativo de la modificación del contrato - y que se adjunta a este escrito como anexo- se explican las razones de interés público que justificaron la modificación.

En relación a la primera cuestión es preciso aclarar que si se procedió a una nueva licitación de la gestión de parques y jardines, si bien no se consideró adecuado incluir entre las prestaciones del mismo la limpieza de viarios entre jardines.

Es por ello que, atendiendo a que la Cláusula 6ª del PPTP del contrato con Servicios Semat, S.A. establece la previsión de que dicha empresa deberá realizar los trabajos no previstos o cuantificados en dicho pliego y que el Ayuntamiento decida llevar a cabo, se determina incluir estas prestaciones en la modificación del contrato del año 2009. En cuanto a la justificación nos remitimos a la documentación que se aporta referente a la modificación del contrato operada en el año 2009.

### **Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de otra alegación ya contestada anteriormente. No obstante, volver a señalar que se optó por añadir unas nuevas prestaciones al contrato por la vía del modificado, susceptibles de un desempeño independiente y por una importante cuantía, sin someterlas a una nueva licitación ni expresar ninguna causa justificativa, lo que es contrario a los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 35, Párrafo 3º)**

*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 sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP. (Apartado III.3.4.4).*

**Alegación presentada**

Respecto a la afirmación que señala el informe relativa a que 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 sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP, de una lectura detenida del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en concreto la cláusula 9ª, relativa a los abonos al contratista, señala que *"El sistema de la liquidación económica de la prestación de estos servicios se realizará mediante 12 facturas mensuales equivalentes al canon anual dividido entre 12 meses, justificadas mediante relación valorada de los servicios prestados, según los modelos 1, 2, 3, 4 y 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas, resultantes de su oferta y de las revisiones aprobadas, más los trabajos extraordinarios realizados, menos el importe de aquellos trabajos ofertados por el contratista y aceptados por el Ayuntamiento que no se realicen con los medios y frecuencia prevista en su oferta, siempre que no supongan un incumplimiento del contrato, conformadas por el Jefe del Servicio de Limpieza, y aprobadas por órgano competente del Ayuntamiento.*

*En la realización de los trabajos extraordinarios, se estará a lo dispuesto en los artículos 158 y 160 del RD 1098/2001 RLCAP, no quedando en ningún caso al libre albedrío del contratista", es decir, forma parte del objeto del contrato y, por lo tanto, de la prestación de los servicios de gestión de las basuras de la ciudad de Burgos y su facturación, los trabajos extraordinarios. No puede proceder a la modificación del contrato la prestación*

de un servicio que forme parte del contrato, tal y como se recoge en la cláusula 9' que acabamos de transcribir.

En cuanto al incremento del número de viviendas cuyo coste se tramita como revisión de precios, señalar que el Pliego lo contempla así en previsión de que se pueda o no producir ese incremento. En relación a los trabajos extraordinarios e imprevistos entendemos que ha quedado acreditado que es mediante modificación del contrato en el año 2012 cuando se incluye la posibilidad de realizar tales trabajos y abonarlos previa justificación.

### **Contestación a la alegación**

**La primera parte de la conclusión se refiere a que el Pliego de Condiciones Técnicas incluye una previsión de modificación del objeto y precio del contrato en la medida en que se produzca un aumento del número de viviendas dadas de alta en el padrón municipal, sobre las existentes a 1 de enero de 2008. En el informe se argumenta que 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. Además, esa previsión debería incluirse en el Pliego de cláusulas administrativas particulares.**

**Por lo que se refiere a la segunda parte de la alegación, en consonancia con una contestación anterior en la que se admitió la alegación en lo referente a la inclusión de la partida de imprevistos durante el primer año en el modificado aprobado el 2 de agosto de 2012, procede la modificación de la segunda frase de la conclusión alegada.**

#### **Donde dice:**

*10) “(...) 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 sin tramitar ningún expediente de modificación, en contra de lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP. (Apartado III.3.4.4).”*

#### **Debe decir:**

*10) “(...) 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).”*

**Párrafo alegado** (pág. 35, Párrafo 4º)

*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. Con carácter general tampoco se han remitido las facturas que debe emitir el adjudicatario, y que deberían acompañar a las certificaciones, correspondientes a los ejercicios fiscalizados. (Apartado III.3.4.6)*

**Alegación presentada**

En relación a que los resúmenes contienen descripciones genéricas, consideramos que efectivamente la persona que conoce el contrato tiene menos dificultades para establecer la correspondencia, pero asimismo hay que tener en cuenta que tal resumen se incorpora precisamente para facilitar el análisis de las facturas que lo acompañan, donde sí aparece detallada la prestación que se abona.

En cuanto a las facturas que se dice no haber remitido, partiendo de que las debe emitir el adjudicatario, aclaramos que el adjudicatario emite doce facturas anuales que recogen todos los conceptos que se abonan y los resúmenes mensuales de trabajos adicionales se acompañan de las facturas que abona el adjudicatario a terceros y que se acompañan a efectos de justificar dicho gasto, tal como exige el contrato en su modificado de 2012.

**Contestación a la alegación**

**La alegación reproduce el contenido de la alegación presentada a la página 28, párrafo tercero, del informe, que ya fue contestada.**

**Acorde con dicha contestación, y en virtud de la nueva documentación aportada con las alegaciones, se suprime la frase final de la conclusión. Así:**

**Donde dice:**

*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. Con carácter general tampoco se han remitido las facturas que debe emitir el adjudicatario, y que deberían acompañar a las certificaciones, correspondientes a los ejercicios fiscalizados. (Apartado III.3.4.6)”*

**Debe decir:**

*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)”*

**Párrafo alegado (pág. 35, Párrafo 5º)**

*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).*

**Alegación presentada**

Con respecto a este punto, se solicita la modificación de su contenido a raíz de las alegaciones presentadas en el escrito de alegaciones.

**Contestación a la alegación:**

**La alegación se remite de forma genérica a las alegaciones presentadas.**

**Reproducimos el contenido de la contestación a la alegación a la página 32, párrafo cuarto, del informe.**

**No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa el contenido de esta conclusión.**

**Párrafo alegado (pág. 35, 36 y 37)**

Respecto de las recomendaciones se indica lo siguiente:

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.*

Ya se realiza.

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

Ya se realiza.

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.*

Ya se realiza.

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.*

Ya se realiza.

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.*

Ya se realiza.

*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.*

Ya se realiza.

*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.*

Ya se realiza.

*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.*

Ya se realiza,

*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 HAPI210512012.*

Ya se realiza.

*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.*

Ya se realiza

Respecto de la **opinión** que consta como corolario del informe provisional de fiscalización, se manifiesta que esta Administración entiende que se han cumplido los

trámites esenciales del presente procedimiento de contratación en sus fases de preparación, valoración y adjudicación.

Me remito y doy por reproducidas, en este punto, las consideraciones previas realizadas en la parte inicial del presente escrito.

### **Contestación a la alegación**

**A la vista de las contestaciones a las alegaciones formuladas a los distintos párrafos del informe y de las conclusiones, que han sido objeto de tratamiento y contestación, se admite parcialmente la alegación y se modifica el texto correspondiente a la opinión.**

#### **Donde dice:**

*“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 Ejecución. (Conclusiones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10)*

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

#### **Debe decir:**

*“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)*

*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)”*

Palencia, 20 de septiembre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry