



**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 ÁVILA.

---

**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 54/2017, 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 ÁVILA, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2015.

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 Ávila 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, veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete.

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</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>7</b>
<b>II.3. LIMITACIONES .....</b>	<b>9</b>
<b>II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....</b>	<b>9</b>
<b>III. RESULTADOS DEL TRABAJO.....</b>	<b>10</b>
<b>III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO.....</b>	<b>10</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. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO .....</b>	<b>16</b>
<b>III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO.....</b>	<b>18</b>
<b>III.3.4.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL.....</b>	<b>18</b>

<b>III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL .....</b>	<b>18</b>
<b>III.3.4.3. MODIFICADOS.....</b>	<b>19</b>
<b>III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS .....</b>	<b>20</b>
<b>III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014.....</b>	<b>21</b>
<b>III.3.4.6. FACTURACIÓN .....</b>	<b>22</b>
<b>III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES .....</b>	<b>23</b>
<b>III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO .....</b>	<b>23</b>
<b>III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<b>25</b>
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>26</b>
<b>V. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>29</b>
<b>VI. OPINIÓN .....</b>	<b>30</b>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>BOCYL</b>	Boletín Oficial de Castilla y León.
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado.
<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>R.R.S.U.</b>	Recogida de Residuos Sólidos Urbanos.
<b>R.D./RD</b>	Real Decreto
<b>AD</b>	Autorización de crédito
<b>RC</b>	Retención de crédito

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 Ávila".

### **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.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAP y PAC).
- 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 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- 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)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (LCSP)
- 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 Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).
- 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 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 Ávila, 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**

Ávila es un municipio con una extensión aproximada de 231,9 km<sup>2</sup>, el 3% de la superficie de la provincia, y con una población, de 59.258 habitantes en 2013 y de 58.933 habitantes en 2014 de acuerdo con el Padrón Municipal, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

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

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 Ávila.

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.

### **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 27 de abril de 2017 y fue recibido por el ente fiscalizado el 4 de mayo, según consta en el acuse de recibo remitido por el Servicio de Correos.

En el escrito se otorgaba un plazo de 15 días naturales a contar desde la recepción del escrito para la formulación de alegaciones. El ente fiscalizado no ha formulado alegaciones al informe provisional, por lo que éste se eleva a definitivo.

### **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 Ávila.

El contrato, adjudicado por un plazo de duración de 6 años, fue formalizado e inicio su ejecución el 1 de julio de 2010, concluyendo esta vigencia inicial el 30 de junio de 2016. Aunque el Pliego de Condiciones Económico Administrativas establece la posibilidad de prórrogas anuales hasta dos años más, no hay constancia de la realización de ninguno de los trámites necesarios para ello.

El canon anual de la adjudicación ascendió a 5.042.493,74 euros, de los que se han considerado imputables a la recogida de residuos urbanos 2.219.313,12 euros.

Hasta 31 de diciembre de 2014, el contrato ha sido objeto de cuatro revisiones de precios anuales a partir del primer año de vigencia el contrato, teniéndose en cuenta para ello las variaciones del IPC, el coeficiente de participación del capítulo de personal y la desviación salarial respecto del IPC.

También, hasta esa fecha, el contrato fue objeto de un modificación, con reducción de servicios y del precio en 211.755,26 euros, de los que 126.586,01 euros corresponden a la recogida de residuos urbanos.

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

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

La remisión de la información del contrato correspondiente a la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos objeto de esta fiscalización fue comunicada, por un importe de adjudicación de 28.013.854,14 de euros, al Consejo de Cuentas de Castilla y León, en cumplimiento con lo establecido en los artículos 29 de la LCSP y en el 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Consejo de Cuentas.

También fue comunicado este contrato y su modificación, por la Entidad Local, al Registro de Contratos del Sector Público dependiente de la Junta Consultiva de Contratación

Administrativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 30 y 308 de la LCSP y el artículo 31 y Anexo I del R.D. 817/2009.

## **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 Ávila, en materia de contratación para la recogida de residuos sólidos urbanos, verificando su adecuación a la normativa general de régimen local y a la LCSP, 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; de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2.n) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, habiendo firmado el contrato el Alcalde, en representación del citado Pleno de acuerdo con el artículo 21.1.b) de la Ley 7/85 y el artículo 41.1 y 41.12 del RD 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. No obstante mediante Resolución de 6 de julio de 2007 del Pleno, de acuerdo con lo expresado en el Informe Jurídico del Pliego de Condiciones Económico Administrativas por el Secretario de la Corporación, se ha delegado en la Junta de Gobierno Local la contratación por importe superior a 6 millones de euros y más de 4 años de duración.

b) El Ayuntamiento de Ávila informa que no ha aprobado normas internas propias en materia de contratación, por lo que sus actuaciones se rigen exclusivamente por la legislación estatal, Ley de Contratos del Sector Público 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 2011, por lo que no hay constancia de que el contrato de gestión de residuos sólidos analizado se haya publicado en este medio, incumpliendo lo establecido en el artículo 42 de la LCSP.

d) Por lo que se refiere a la aplicación de la normativa presupuestaria en materia de ejecución del gasto público, no figura en la documentación aportada en el expediente el documento

contable de retención de crédito que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas de la contratación, lo que incumple lo establecido el artículo 93.3 de la LCSP y en las Bases de Ejecución del Presupuesto General del propio Ayuntamiento. Tampoco consta la documentación contable que refleje el compromiso del gasto, documento AD; se aportó un documento contable AD, de 27 de abril de 2010, que no corresponde a este contrato ya que su fecha es de dos meses antes a la adjudicación del contrato y su importe no coincide ni con el importe anual del contrato, ni con el correspondiente a la parte de ejercicio 2010 en el que se realiza el servicio.

e) No se justifica que se haya emitido la certificación que garantice, en los gastos de carácter plurianual, que se cumplen los requisitos y límites establecidos en el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y se incumple la exigencia establecida en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990, de que el Interventor deberá certificar que no se superan los límites establecidos para estos gastos en este Real Decreto. Tampoco hay constancia, de que se elaboren los RC correspondientes a las revisiones de precios realizadas.

### **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.

Como resultado de lo anterior se verificó que no figura en el expediente el informe emitido por el Interventor del Ayuntamiento sobre fiscalización previa del expediente de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 93.3 de la LCSP, aunque sí consta un documento de 28 de enero de 2010, emitido por el Interventor del Ayuntamiento, informando favorablemente el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas y la existencia de consignación presupuestaria para el contrato a nivel de partida y vinculación para el ejercicio 2010 por importe de 5.875.786,00 euros, con advertencia de la necesidad de efectuar la oportuna retención de crédito con anterioridad a la adjudicación del contrato. Se hace constar la existencia

de obligaciones procedentes del ejercicio anterior, pendientes de reconocimiento de crédito y susceptibles de reconocimiento extrajudicial de deuda, por importe de 4.036.633,81 euros con cargo a la misma partida.

No se ha proporcionado el informe de fiscalización del compromiso del gasto previo a la adjudicación del contrato; tampoco queda constancia en el expediente de la fiscalización, por la Intervención, del modificado aprobado con efectos de 1 de enero de 2013 incumpliendo lo establecido en el artículo 214 del TRLHL.

### **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 Ávila como de Gestión de Servicio Público, delimitado en el artículo 8 de la LCSP, 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.

Hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP), el dato relevante para calificar la prestación de un servicio como contrato de gestión de servicios públicos, y no de servicios, se basaba únicamente en que el ejercicio de la competencia estuviera atribuida o no a la correspondiente administración pública. A partir de la citada norma se han dictado Sentencias, Resoluciones e Informes, en los que no basta con cumplir exclusivamente este requisito sino que se exige, además, que el concesionario asuma el riesgo de la explotación del contrato; al analizar el contenido de las recíprocas obligaciones para las partes que dimanaban del contrato se observa la inexistencia de 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 e independiente de los riesgos inherentes a su explotación. Debido a la ausencia de ese riesgo la prestación debería quedar encuadrada dentro del artículo 10 de la LCSP, contrato de servicios, y en la correspondiente categoría de su Anexo II.

La calificación como contrato de servicios conllevaría, dada su cuantía, su calificación como contrato sujeto a regulación armonizada y con ello el cumplimiento de los requisitos exigidos específicamente, para este tipo de contratos, en la LCSP.

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

El Ayuntamiento ha iniciado la tramitación del expediente acreditando la justificación motivada de que la contratación que se propone responde a una necesidad específica de interés público, conforme al artículo 93.1 de la LCSP, y constando la orden de inicio emitida por órgano competente, ambas con fecha 26 de enero de 2010. Sin embargo, aunque se remite un certificado del Pleno que incluye la aprobación del Régimen Jurídico Básico de la prestación del servicio, con fecha posterior al inicio del expediente de contratación, no hay constancia del documento que lo recoge, incumpliendo la exigencia del artículo 116 de la LCSP que señala que, antes de proceder a la contratación, hay que establecer el Régimen Jurídico que declare expresamente que la actividad queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

No figura la documentación relativa al proyecto de explotación, a que se refiere el artículo 183.1 del RGLCAP, que debería incluir un estudio económico-administrativo del servicio, de su régimen de utilización y de las particularidades técnicas que resulten precisas para su definición, y que debería incorporarse al expediente de contratación antes de su aprobación.

En este contrato, adjudicado mediante procedimiento abierto, aunque en el expediente se establece la relación de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato no se justifica adecuadamente su elección, incumpliendo lo establecido en el artículo 93.4 de la LCSP.

Sobre el Pliego de Condiciones Económico Administrativas figura el preceptivo informe jurídico emitido por el Secretario de la Corporación, y también el del Interventor, de acuerdo con lo establecido en el apartado 7 de la Disposición adicional segunda de la LCSP. El citado Pliego contiene las precisiones establecidas legal y reglamentariamente, de acuerdo con el artículo 67 del RGLCAP, excepto por las siguientes incidencias:

- 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.

- 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.
- No consta el importe del valor estimado del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 76 de la LCSP.
- No hay una mención expresa de la existencia de crédito, ni de la aplicación presupuestaria correspondiente y, aunque se fija el presupuesto de licitación anual, tampoco consta el precio total del contrato.
- No se fija la cuantía máxima de los gastos de publicidad de licitación del contrato, que debe abonar el adjudicatario, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 g) del RGLCAP.
- En cuanto a los requisitos de solvencia económica y financiera que deben acreditar los empresarios en la licitación se incumple el artículo 63.1 de la LCSP, al establecer como documento acreditativo un informe de instituciones financieras y una declaración de la cifra de negocios global referida a los tres últimos años, pero sin determinar los mínimos exigibles que deben cumplir para acreditar esa solvencia, convirtiendo la aceptación a la licitación en un acto arbitrario.
- Dentro de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática incluidos en el Anexo II del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, a los que se atribuye 52 de un máximo de 100 puntos, hay que señalar que con la fórmula establecida para evaluar la oferta económica se concede puntuación a la oferta que iguala el presupuesto de licitación. Además se trata de una fórmula de escaso recorrido, que agrupa las puntuaciones en el tramo alto del intervalo con muy poca diferencia entre unas y otras, lo que modifica el porcentaje real aplicado sobre cada criterio en este Pliego, incumpliendo los principios de publicidad y concurrencia y las normas de valoración previstas en el artículo 134 de la LCSP. La diferencia entre la puntuación otorgada a las ofertas más y menos valoradas es de 1 punto, sobre los 52 posibles.
- Los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor se encuentran desarrollados en el documento de condiciones, en el que se establecen los aspectos a valorar y se otorga la máxima puntuación a la oferta mejor clasificada y señalando que para el resto de las ofertas la puntuación será proporcional; sin embargo, no se

establecen los criterios de reparto de las puntuaciones dentro del máximo otorgado a cada criterio, lo que incumple los principios de publicidad y concurrencia y las normas de valoración previstas en el artículo 134 de la LCSP y convierte dicha distribución en discrecional para el órgano de valoración. Esta función se atribuye a un comité de expertos, que no están identificados en el documento de condiciones por lo que se desconoce su cualificación.

- No se han establecido los criterios objetivos, entre ellos el precio, que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada desproporcionada. (Art. 67.2.k) del RGLCAP).
- Se establece, en la cláusula 8ª, que la cuantía de la garantía definitiva a prestar por el adjudicatario será del 5% del presupuesto de adjudicación, sin IVA, referida al importe anual del contrato; esto no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 83 de la LCSP que establece que la garantía deberá constituir sobre el importe total de adjudicación del contrato, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. Además, esta garantía no ha sido modificada desde su constitución.

En el expediente hay constancia del acuerdo de la Junta de Gobierno, de su elevación al Pleno aprobando el gasto, del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas y de la apertura del procedimiento de adjudicación.

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

Se ha examinado el procedimiento de adjudicación utilizado en base a la LCSP y al resto de normativa aplicable, teniendo en cuenta los principios de transparencia, de no discriminación e igualdad de trato y de libre acceso a las licitaciones, así como el cumplimiento de las reglas sobre publicidad de las licitaciones y adjudicaciones, la verificación de la correcta selección del adjudicatario y que las resoluciones de adjudicación y su notificación cumplen los requisitos establecidos en la citada normativa. De este análisis podemos señalar, las siguientes consideraciones:

- En el anuncio de licitación, publicado en el BOE, consta como presupuesto base de licitación el importe correspondiente a un año, sin especificar esta circunstancia, lo que puede dar lugar a confusión teniendo en cuenta que el plazo de ejecución inicial es de seis años. Además el anuncio no se ajusta al contenido establecido en el Anexo II del RDPLCSP ya que no figura el valor estimado del contrato, no se establecen los requisitos de solvencia económica y financiera y profesional o técnica exigibles a los

licitadores, ni tampoco se incluye la fecha y hora de apertura de ofertas, remitiéndose al contenido del Pliego de Condiciones Económico Administrativas.

- El informe del análisis y valoración de la oferta técnica, elaborado por el Comité de Expertos, se emite en mayo 2010 incumpliendo el plazo máximo de 30 días establecido en el Pliego de Condiciones Económico Administrativas, que finalizaba en el mes de abril. Además no se han identificado los cargos o habilitaciones profesionales o técnicas de los miembros del Comité, figurando en el informe de valoración únicamente el nombre de cada uno de ellos junto con unas siglas de las que se desconoce su significado.
- En la valoración del criterio de adjudicación referente a la oferta económica, debido a la fórmula matemática empleada, se otorgaron puntuaciones muy similares a los tres licitadores que presentaron oferta a pesar de bajas dispares; así con una diferencia de 90.000 euros entre dos ofertas la puntuación otorgada se diferencia en 1 punto sobre 52 posibles. Esta falta de distribución proporcional ha dado lugar a que, con la suma de los puntos por todos los criterios, la adjudicación haya recaído en un licitador distinto a aquel que hubiera resultado seleccionado de haberse utilizado una fórmula que tuviese en cuenta, de forma proporcional, la totalidad del intervalo de puntos de este criterio. La aplicación de esta fórmula puede impedir la selección de la oferta económicamente más ventajosa e infringir el principio de economía en la gestión de los fondos públicos, previstos en el artículo 1 de la LCSP.
- No se ha podido acreditar, en el expediente, la publicidad en el perfil de contratante de la adjudicación definitiva del contrato ni de su formalización, incumpliendo lo establecido en el artículo 138 de la LCSP.
- El documento de formalización del contrato presenta diferencias con el contenido general que debe reunir, conforme al art. 71.3 del RGLCAP, pues no consta la fecha e importe de la aprobación del gasto, ni la fiscalización previa siendo ésta preceptiva. Por lo que se refiere al contenido específico de los contratos de gestión de servicios públicos, detallado en el artículo 71.5 del RGLCAP, no figuran las tarifas que hubieren de percibirse de los usuarios, con descomposición de sus factores constitutivos, ni el procedimiento para su revisión.

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

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

Realizadas las 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 del contrato, hay que señalar las siguientes incidencias:

- Los mecanismos de seguimiento y control de la prestación están atribuidos al concejal delegado del Servicio, al ingeniero municipal jefe del Servicio de Infraestructura y al personal a sus órdenes. De los trabajos de comprobación, realizados por el personal del Ayuntamiento en el año 2013, no se han aportado actas ni informes donde se reflejen los resultados de las inspecciones ya que las incidencias, según manifiesta la entidad, se expresan verbalmente resolviendo los problemas que pudieran surgir, lo que no se corresponde con el “procedimiento de Inspección y Control” previsto en la cláusula décima del Pliego de Prescripciones Técnicas.

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

No figura en el expediente el acta a que se refiere la condición 4ª del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas y la cláusula 3ª del documento contractual, con cuya firma se daría comienzo a la ejecución del contrato. Únicamente figura una carta que el adjudicatario envió al Ayuntamiento para comunicar el inicio del servicio el 1 de julio de 2010.

Conforme a la resolución de adjudicación y al documento de formalización del contrato, el precio o canon anual inicial corresponde al siguiente detalle, de acuerdo con los datos proporcionados por el adjudicatario en la memoria económica que acompañaba a su oferta:

#### **Canon inicial anual del contrato (2010)**

<b>CONCEPTOS</b>	<b>IMPORTE</b>
Costes de personal	3.260.808,21
Costes de material	635.052,65
Amortización y Financiación	233.645,35
Otros gastos fijos	76.778,19
<b>Ejecución Material</b>	<b>4.206.284,40</b>
Gastos Generales y Beneficio Industrial 11 %	462.691,28

CONCEPTOS	IMPORTE
<b>Ejecución por Contrata</b>	<b>4.668.975,68</b>
IVA 8 % (1)	373.518,05
<b>CANON ANUAL CONTRATO</b>	<b>5.042.493,74</b>

CUADRO Nº 1

(1) Aunque en el expediente de contratación se utilizó un tipo del IVA del 7%, el día 1 de julio de 2010, mismo día en el que el contrato comenzó su vigencia, se modificó el tipo de IVA al 8%.

El objeto del contrato incluye diversas prestaciones por lo que para la determinación del precio individualizado del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se ha tomado como referencia el certificado emitido por el Oficial Mayor del Ayuntamiento, referente a los distintos acuerdos de Revisión de Precios. El precio anual inicial del contrato así calculado, por lo que se refiere exclusivamente a la prestación de la recogida de residuos, quedó fijado de la siguiente manera:

**Canon inicial anual correspondiente a la recogida y tratamiento de R.S.U. (2010)**

CONCEPTOS	IMPORTE
Precio base solo R.R.S.U	2.054.919,56
IVA 8 %	164.393,56
<b>CANON ANUAL R.R.S.U.</b>	<b>2.219.313,12</b>

CUADRO Nº 2

**III.3.4.3. MODIFICADOS**

Con efectos de 1 de enero de 2013, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, se aprobó la modificación del contrato motivado en la necesidad de realizar un reajuste presupuestario. El contenido de la modificación consistía en la reducción de tareas a realizar y su frecuencia así como la eliminación de la compra de sal para vialidad invernal por la empresa contratista, con una reducción en el precio del contrato de 211.755,26 euros, de los que 126.586,01 euros correspondían a la recogida de residuos urbanos, conforme al siguiente detalle:

**Importe del modificado**

CONCEPTOS	IMPORTE
Presupuesto a precios iniciales	110.027,91
IVA 10 %	11.002,79

CONCEPTOS	IMPORTE
Coefficiente de revisión de precios 4,59 %	5.555,31
<b>TOTAL</b>	<b>126.586,01</b>

CUADRO Nº 3

En el expediente figura un informe, en el que se recoge la motivación y la valoración económica de la modificación, firmado por los representantes de la Administración y del contratista. Además incorpora un desglose de los importes correspondientes a Gestión y Transporte de Residuos Urbanos, Limpieza Viaria y Fundente (Adquisición de sal dentro del apartado de viabilidad invernal).

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

El Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, en su cláusula 19, establece el procedimiento de revisión de precios mediante la aplicación del 90% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo (IPC) nacional durante el año anterior a la revisión; además fija un índice corrector en función de la desviación salarial correspondiente, en relación con el incremento del IPC, que al no producirse en ninguna de las revisiones realizadas por la empresa no ha sido aplicada. Esta cláusula es contraria a lo establecido en el artículo 78.3 de la LCSP, que limita la revisión al 85 % de variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, cuando se utilice como referencia este índice.

En el expediente constan cuatro Acuerdos de la Junta de Gobierno, aprobando las correspondientes revisiones de precios con efectos de 1 de julio de 2011, 2012, 2013 y 2014. Del análisis de la documentación aportada correspondiente a las revisiones de precios, podemos señalar:

- En ningún caso se acompaña justificación documental de los índices porcentuales empleados.
- La base de cálculo utilizada, en todos los casos, es el precio inicial del contrato al que se adiciona el IPC acumulado hasta la fecha de la revisión. En todas las revisiones se aportan los certificados del Secretario con los acuerdos del Pleno en los que figura el importe correspondiente a cada revisión; sin embargo en la 3ª y 4ª, correspondientes a junio 2013 y junio 2014, comprobados los resultados de aplicar la cláusula Décimo novena del Pliego de condiciones administrativas, no coinciden con las cifras tramitadas por el Ayuntamiento, por lo que la incumple. Al no dejar

constancia documental de los cálculos realizados en esa tramitación, es imposible determinar la causa de la diferencia.

- Figura en el expediente que todas las revisiones se han producido previa solicitud del contratista adjudicatario excepto la revisión, correspondiente a la modificación, que supone una minoración del canon.

En relación con la cuantía de las revisiones de precios, hay que destacar lo siguiente:

- En la tercera revisión de precios, a partir del 1 de julio de 2013, no se aplicó la modificación del porcentaje del IVA, del 8 % al 10 %, que se produjo con efectos de 1 de septiembre de 2012.
- Con fecha de efectos 1 de enero de 2013 se acordó la modificación del contrato con reducción de servicios e importe, como ya se ha expuesto anteriormente en este Informe. En los cálculos que figuran en el expediente aportado por el Ayuntamiento no consta expresamente ninguna referencia a la revisión de precios correspondiente a dicho modificado, ni de manera independiente ni incluida en los cálculos sobre el precio total.

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

Para la determinación del canon correspondiente a 2013 y 2014 se ha utilizado diversa información que figura en el expediente o que ha sido proporcionada directamente por el Ayuntamiento.

Con fecha 28/06/2016, el Ayuntamiento de Ávila remite el modelo anexo II que acompañaba a la petición de documentación, si bien dicho modelo se cumplimentó solo parcialmente, pues no incluye las variaciones sobre el precio inicial de los diferentes modificados y revisiones de precios. Se informa del canon inicial y del precio anual del contrato durante 2013 y 2014, que ascendería a los siguientes importes (IVA incluido):

#### **Canon anual en 2013 y 2014**

<b>PERÍODO</b>	<b>PRECIO TOTAL</b>	<b>PRECIO SOLO R.R.S.U.</b>
Desde 01/07/2012 hasta 30/06/2013	5.314.572,96	2.217.354,14
Desde 01/07/2013 hasta 30/06/2014		
Desde 01/07/2014 hasta 30/06/2015	5.259.656,14	2.115.999,70

CUADRO N° 4

Los datos suministrados no parecen congruentes, teniendo en cuenta que no desglosan el precio anual desde 01/07/2012 hasta 30/06/2014 (24 meses), ni reflejan la modificación del precio a la baja que se produce con efectos 01/01/2013, ni la revisión de precios operada con efectos 01/07/2013.

Por otro lado, en el certificado del Interventor sobre las obligaciones presupuestarias reconocidas al contratista figuran los siguientes datos:

#### **Certificado de Intervención de obligaciones presupuestarias**

<b>CONCEPTOS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Recogida de Basura Domiciliaria	3.169.202,52	1.962.627,10
Limpieza Viaria	2.039.492,87	3.028.685,89
Recogida de Plástico	309.083,23	312.294,84
Recogida de Cartón	-	278.976,89
<b>TOTAL</b>	<b>5.517.778,62</b>	<b>5.582.584,72</b>

CUADRO Nº 5

En dicho certificado se aprecia un diferente criterio de distribución contable en los dos ejercicios por el concepto de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos. Esto imposibilita obtener datos homogéneos sobre el precio de los diferentes servicios en ambos ejercicios. Además aparece el concepto de Recogida de Cartón en el año 2014.

La facturación de la empresa se realiza mensualmente por la totalidad del canon, excepto a partir de marzo de 2014 en que se realiza de forma desglosada, lo que tampoco permite conocer el coste anual diferenciado de la facturación por la Recogida de Residuos Sólidos Urbanos solamente.

#### **III.3.4.6. FACTURACIÓN**

Las facturas presentadas por la empresa están rubricadas con un conforme, sin que conste a quién corresponde esa firma. Tampoco se manifiesta si la conformidad está referida solo a la cantidad facturada o incluye también la conformidad con el servicio.

El importe de las facturas, hasta marzo de 2014, se realiza por la totalidad de los servicios incluidos en el contrato, lo que incluye también la limpieza viaria. A partir de esa fecha se desglosan los importes correspondientes a la recogida de residuos sólidos urbanos, a la limpieza viaria y a un nuevo concepto, la recogida de residuos de cartón.

Existe una diferencia entre las facturas y el certificado de contabilidad, emitido por el Interventor General del Ayuntamiento, en relación con los documentos contables de los ejercicios 2013 y 2014. Esta diferencia, de 17.646,26 euros, se produce como consecuencia de una facturación, por mayor importe del debido, en el mes de Febrero de 2013; no obstante, hay constancia de la anulación del documento contable de pago en la parte del exceso indebidamente facturado, aunque se desconoce si el abono fue correcto o, si en su caso, el exceso fue objeto de reintegro.

En el certificado contable, acompañado por las correspondientes facturas, aparece una nueva prestación, Recogida de Plásticos, que se realiza por el mismo contratista principal pero sin que se haya aportado la formalización de un nuevo contrato para este servicio.

En la revisión de precios, correspondiente a los seis últimos meses de 2013 por un importe de 48.840,72 euros por todos los servicios incluidos en el contrato y que fue aprobada con efectos 1 de julio de 2013, se ha utilizado un sistema distinto al seguido en la facturación y revisión para el ejercicio 2014. En este año la revisión de precios se ha hecho de forma individualizada, de acuerdo con las cantidades aprobadas por la Junta de Gobierno Local de fecha 13 de noviembre de 2014, para Limpieza de la Vía Pública y Residuos de papel, sin que se haya podido comprobar la correspondiente a la recogida de residuos sólidos al no habernos aportado la factura.

#### **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 comenzó su vigencia el 1 de julio de 2010 y tiene una duración de 6 años (hasta 30/06/2016), prorrogable por otros 2 años, por lo que durante los años 2013 y 2014 se encontraba vigente.

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

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

**Indicadores**

INDICADORES		2013	2014
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas.	59.258	58.933
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente	21.773	22.038
C	Días de recogida al año.	363	363
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	2.427.822,59	2.456.337,28
E	Obligaciones presupuestarias netas reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	49.552.515,05	50.441.620,84
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la tasa de recogida de basuras	2.590.970,47	2.748.332,06
G	Número de contenedores empleados en la recogida de RSU	1.975	1.981
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de RSU	200.697	197.244
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	10	19
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	6	6
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	8	8

CUADRO Nº 6

Los datos anteriores han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Ávila, excepto los consignados en la letra D, que se han obtenido estimativamente, para posibilitar la obtención de los ratios correspondientes, al carecer de datos susceptibles de comparación, debido al cambio de criterio contable del año 2013 al año 2014, en cuanto a la imputación de las obligaciones reconocidas por el servicio de recogida de residuos sólidos solamente. A esta circunstancia se ha aludido, además de lo señalado en el apartado II.3 Limitaciones, en el Cuadro nº 5 “Certificado de Intervención de obligaciones presupuestarias”. Los importes que se indican en la fila “D” son el resultado de aplicar el 44% al total de la columna “Gastado año” de la contabilidad presupuestaria de la Entidad. El porcentaje tenido en cuenta es el que se desprende, con ligeras variaciones, de diversas operaciones documentadas en el expediente (información previa, revisiones de precios, etc.)

Los importes que se indican en la fila “E” se han obtenido de la Plataforma de Rendición de Cuentas.

De la anterior información, y para su posible comparación con la información obtenida del resto de capitales de provincia de la Comunidad, se han obtenido los siguientes ratios:

**Ratios**

<b>RATIOS</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>
B/A	Toneladas de residuos recogidos por habitante y año	0,37	0,37
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	33,33	33,61
D/A	Coste anual del servicio de recogida de RSU por habitante afectado en euros	40,35	41,38
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de RSU recogida en euros	111,51	111,46
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,07	1,12
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	4,90	4,87
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de RSU en euros	43,06	46,30
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	0,17	0,32
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de RSU recogida	9,22	8,95
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	11.850	11.886
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	15.800	15.848

CUADRO Nº 7

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.

### **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.

De la información relativa al año 2014, primera que han facilitado las Entidades Locales, podemos destacar que el único dato publicado, de los reflejados en este cuadro, no coincide con la información remitida para la realización de los trabajos de esta auditoría. Así:

#### **Cuadro de Diferencias**

Concepto	Datos MHAP	Información remitida al Consejo de Cuentas		Diferencia
		Hasta 1/6/ 2014	Desde 1/7/ 2014	
Coste / precio de la Gestión de Recogida de residuos (euros)	3.521.886	Hasta 1/6/ 2014	2.217.354,14	1.304.531,86
		Desde 1/7/ 2014	2.115.999,70	1.405.886,30
Producción anual residuos urbanos: toneladas	--	22.038		--
Nº contenedores	--	1.981		--

CUADRO Nº 8

Se ha producido un incumplimiento de la obligación de remisión de la información establecida en la Orden HAP/2105/2012, anteriormente citada, ya que de los datos reflejados en este cuadro solamente se han facilitado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la central de información económico-financiera, los correspondientes al Coste / precio de la Gestión de Recogida de residuos; que, además, no coincide con el enviado a este Consejo para la realización de esta fiscalización. Tampoco los datos suministrados, correspondientes al ejercicio 2015, cumplen con la obligación de remisión ya que solamente figura el coste efectivo por un importe de 3.176.386,95 euros.

#### **IV. CONCLUSIONES**

1) La contratación de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, fue comunicada por el Ayuntamiento de Ávila al Consejo de Cuentas de Castilla y León y al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. (Apartado III.1)

2) En la aplicación de la normativa presupuestaria, no figura en el expediente el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, ni el documento contable que refleje el compromiso del gasto, documento AD, ni elaboran los RC correspondientes a las revisiones de precios realizadas.

Tampoco hay constancia de que se haya elaborado el certificado sobre los límites de los gastos plurianuales al que se refiere el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley de Reguladora de las Haciendas Locales. (Apartado III.2.1)

3) En cuanto a los mecanismos de control interno, no figura el informe sobre fiscalización previa del expediente de contratación, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 93.3 de la LCSP. Tampoco hay constancia del informe de fiscalización del compromiso del gasto previo a la adjudicación del contrato ni del correspondiente al modificado, aprobado con efectos de 1 de enero de 2013. (Apartado III.3.2)

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 el artículo 116 de la LCSP, ni figura el proyecto de explotación, señalado en el artículo 183.1 del RGLCAP. (Apartado III.3.2)

5) Por lo que respecta al cumplimiento del contenido del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, se han observado principalmente las siguientes incidencias:

- No figura el Régimen Jurídico Básico del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.4.a del RGLCAP. (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. (Apartado III.3.2)
- No consta el importe del valor estimado del contrato, incumpliendo el artículo 76 de la LCSP. Tampoco figura la aplicación presupuestaria correspondiente, ni la declaración expresa de la existencia de crédito. (Apartado III.3.2)
- No se fija la cuantía máxima de los gastos de publicidad de licitación del contrato, que debe abonar el adjudicatario, incumpliendo el artículo 67.2 g) del RGLCAP. (Apartado III.3.2)
- No se establecen los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en el artículo 63.1 de la LCSP. (Apartado III.3.2)

- En relación con los criterios de adjudicación valorables mediante fórmulas se ha producido una incorrecta aplicación del criterio referente a la oferta económica, incumpliendo las normas de valoración previstas en el artículo 134 de la LCSP, al atribuir puntuación a las ofertas que igualan el presupuesto de licitación, distorsionando la inicial ponderación atribuida al mismo; además, al agrupar las puntuaciones en un pequeño intervalo, modifica el porcentaje real previsto en el Pliego de Condiciones Económico Administrativas. (Apartado III.3.2)
- En los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor no se establecen los criterios de reparto de las puntuaciones dentro del máximo otorgado a cada criterio, lo que no permite valorar las ofertas solo con lo expuesto en los Pliegos. (Apartado III.3.2)
- Defectos en el Pliego de Condiciones Económico Administrativas en la cuantificación y, consecuentemente, en la constitución de la garantía definitiva; tampoco se ha modificado para adaptarla a las distintas variaciones producidas en la ejecución del contrato. (Apartado III.3.2)
- El porcentaje establecido sobre el IPC, para la revisión de precios, excede del máximo permitido en el artículo 78.3 de la LCSP. (Apartado III.3.4.4)

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

7) En el informe sobre la valoración económica, debido a la fórmula establecida en el Pliego de Condiciones Económico Administrativas, no se otorgan las puntuaciones de forma proporcional lo que puede impedir la selección de la oferta económicamente más ventajosa. (Apartado III.3.3)

8) El documento de formalización del contrato no incluye el contenido establecido en el artículo 71.3 del Real Decreto 1098/2001. (Apartado III.3.3)

9) No hay constancia de que se apliquen mecanismos que permitan un adecuado control y seguimiento de la ejecución del contrato, lo que incumple el “procedimiento de Inspección y Control” previsto en la cláusula décima del Pliego de Prescripciones Técnicas. (Apartado III.3.4.1)

10) El expediente de revisión de precios no está completo al carecer de diversa documentación, como la justificación documental de los índices porcentuales empleados. (Apartado III.3.4.4)

11) No se ha podido determinar de forma separada, del importe global del contrato, el precio correspondiente a la prestación del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos. (Apartado III.3.4.5)

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) La Entidad deberá garantizar el respeto de la normativa presupuestaria en la tramitación de los expedientes de contratación, elaborando tanto los certificados de existencia de crédito, el correspondiente al cumplimiento de los límites establecidos para los gastos plurianuales así como el resto de los documentos contables establecidos en la normativa vigente.

2) El Ayuntamiento deberá tramitar el expediente de contratación completo, formalizando todos los requisitos y documentos exigidos por la norma; incluidos el Régimen Jurídico del Servicio, el proyecto de explotación y los correspondientes informes de fiscalización.

3) La Entidad deberá poner especial cuidado en la elaboración de los Pliegos de Condiciones Económico-Administrativas para que reúnan todos los elementos exigibles, incluyendo con el suficiente detalle los requisitos mínimos de solvencia así como todos los baremos de reparto que serán tenidos en cuenta en los criterios de adjudicación, 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, en la valoración de la oferta económica, incluir fórmulas o criterios que garanticen la mayor puntuación posible a la mayor baja y que no atribuyan puntuación a las ofertas que igualan el presupuesto de licitación.

4) En relación con la publicidad en el BOE, el Ayuntamiento deberá ajustar el contenido de los anuncios de licitación a lo establecido en el Anexo II del RDPLCSP.

5) La Entidad deberá establecer en el PCAP un procedimiento, específico y detallado, que permita un adecuado control y seguimiento de la ejecución del contrato.

6) El documento de formalización del contrato deberá incluir todo el contenido establecido en la normativa aplicable.

7) El Ayuntamiento debe dejar constancia de la aplicación de los mecanismos que garanticen la existencia de un adecuado control y seguimiento de la ejecución del contrato.

8) La entidad debe garantizar la posibilidad de determinar el precio, de forma desglosada, de cualquiera de las prestaciones que integren el objeto de los contratos.

9) En el expediente de revisión de precios debe constar toda la documentación exigible, con la que se pueda justificar su adecuación a las normas.

10) La Entidad 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.

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

## **VI. OPINIÓN**

De acuerdo con los trabajos realizados, el Ayuntamiento de Ávila no cumple con la legalidad en las siguientes fases de la tramitación del procedimiento de contratación administrativa: Actuaciones preparatorias, Adjudicación, Seguimiento y Ejecución. (Conclusiones nº 2, 3, 5 y 7)

Además, no consta la existencia y la aplicación de los sistemas de control por la entidad para determinar la efectiva realización del Servicio. (Conclusión nº 9)

Palencia, a 20 de septiembre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry