



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 SALAMANCA.**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

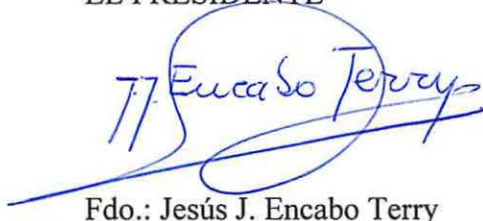
ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 16 de noviembre de 2017, cuya acta está pendiente de aprobación, adoptó el Acuerdo 66/2017, 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 SALAMANCA, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2016 y el tratamiento de las alegaciones.

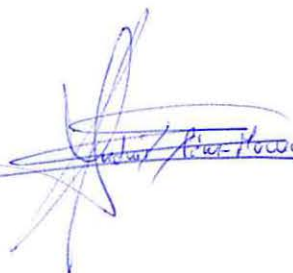
Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acuerda la remisión del informe a las Cortes de Castilla y León, al Ayuntamiento de Salamanca y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, acuerda su remisión a la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

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

Vº Bº
EL PRESIDENTE


Fdo.: Jesús J. Encabo Terry







ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	5
I.2. MARCO JURÍDICO.....	5
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	7
II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	7
II.2. ALCANCE.....	8
II.3. LIMITACIONES	9
II.4. TRAMITE DE ALEGACIONES	9
III. RESULTADOS DEL TRABAJO.....	10
III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO.....	11
III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO.....	12
III.2.1.ORGANIZACIÓN	12
III.2.2.CONTROL INTERNO.....	14
III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....	14
III.3.1. ANTECEDENTES	14
III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS.....	15
III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO.....	17
III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO.....	18



III.3.4.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL	19
III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL	20
III.3.4.3. MODIFICADOS.....	21
III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS	23
III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014.....	25
III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES	27
III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO.....	27
III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN.....	27
III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO- FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	30
IV. CONCLUSIONES.....	31
V. RECOMENDACIONES	33
VI. OPINIÓN	34

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AD	Autorización-Disposición
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
IPC	Indice de precios de consumo.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IAE	Impuesto de Actividades Económicas.
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PCT	Pliego de Condiciones Técnicas.
RC	Retención de Crédito
RD	Real Decreto
R.R.S.U.	Recogida de Residuos Sólidos Urbanos.
R.S.U.	Residuos Sólidos Urbanos.
TSJCyL	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 2016 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su sesión del día 12 de febrero de 2016 (BOCYL nº 43, de 3 de marzo), que incluye entre las actuaciones previstas la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Salamanca".

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 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAP y PAC)
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (TRLCAP)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (TRLHL)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (LCSP)
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (Deroga la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998.)
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCSP)
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28-12-1988, que regula las Haciendas Locales.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGLCAP)
- Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (RDPLCSP)
- Decreto 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 Salamanca, 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

Salamanca es un municipio con una extensión aproximada de 39,34 km², el 0,32% de la superficie de la provincia, y con una población, en 2013 de 149.528 habitantes y en 2014 de 148.042 habitantes.

La fiscalización se ha realizado sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Salamanca 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 y otras prestaciones, pero se realizó un estudio diferenciado del mismo conforme al desglose proporcionado por el Ayuntamiento de Salamanca.

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 Salamanca.

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 abril de 2017.

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 señaladas en el punto III.3.4.1 de este informe.

II.4. TRAMITE DE ALEGACIONES

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

La remisión del Informe Provisional para Alegaciones se realizó mediante escrito de fecha 30 de agosto de 2017 y fue recibido por el ente fiscalizado el 31 de agosto, según consta

en el acuse de recibo remitido por el Servicio de Correos.

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

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

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

III. RESULTADOS DEL TRABAJO

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

El contrato fue adjudicado por un plazo de duración de 12 años, a contar desde 1 de agosto de 2007, encontrándose por tanto vigente en la fecha de realización de los trabajos de campo de esta fiscalización. El PCAP no contempla posibles prórrogas del contrato.

El canon anual de la adjudicación ascendió a 15.489.996,67 euros, de los que se han considerado imputables exclusivamente a la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos 5.983.785,71 euros.

El contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir del primer año de vigencia, asumiéndose la variación resultante de una fórmula polinómica en la que intervienen el coste de la mano de obra, los índices oficiales de coste de la energía y el IPC nacional, teniéndose en cuenta diferentes coeficientes de participación en la revisión, según que se refieran a gastos de personal, gastos de combustibles y lubricantes y otros gastos fijos anuales. En todo caso queda excluido de la revisión de precios el coste de las amortizaciones y su financiación. No obstante, junto con la aprobación del segundo modificado del contrato, en

junio de 2013, se acordó la sustitución de la fórmula polinómica prevista en el pliego, con efectos de enero de 2014, por la aplicación de una variación del 85% del IPC general interanual para el mes de diciembre de cada año.

El contrato ha sido objeto de tres expedientes de modificación. El primero, aprobado en octubre de 2010, como consecuencia de la puesta en marcha de un centro de lavado de contenedores de carga lateral, la implantación de nuevos servicios, la ampliación de otros y la realización de nuevas inversiones, así como la ejecución del proyecto de retirada de la pesquera de Tejares, con un coste de 89.268,15 euros anuales (IVA al 8% incluido) por los nuevos servicios, más 1.092.853,19 euros (IVA al 8% incluido), por las nuevas inversiones. El segundo modificado, aprobado en junio de 2013, resultado del Plan de Ajuste aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca el 30 de marzo de 2012, cuyo objeto es la reducción de varios servicios, la modificación de las inversiones aprobadas en el modificado nº 1 y la realización de nuevas inversiones, que implica una reducción anual del canon de 989.323,77 euros (IVA al 10% incluido) y la compensación por inversiones de 5.113,69 euros (IVA al 10% incluido). En este modificado también se cambia la fórmula de revisión de precios que figuraba en el PCAP inicialmente, como se ha señalado más arriba. Y el tercer modificado, aprobado en marzo de 2015, que consiste en la adquisición nuevos equipos, por importe de 126.088,11 euros anuales (IVA al 10% incluido).

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

III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO

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

Tampoco consta que fuese comunicado este contrato y sus modificaciones, por la Entidad Local, al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, incumpliendo lo establecido en los artículos 58 y 118 del TRLCAP, y el artículo 115 y Anexo IX del RGLCAP.

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 Salamanca, 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; 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 documento de formalización del contrato el Primer Teniente de Alcalde en representación legal del Pleno, por delegación del Alcalde según Decreto de fecha 16 de junio de 2003, 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 se han aprobado por el Pleno, previo Dictamen favorable de la Comisión Informativa correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 del TRLCAP.

b) El Ayuntamiento de Salamanca, a pesar de haberse solicitado de forma expresa, no ha informado de la aprobación de normas internas propias en materia de contratación por lo que sus actuaciones se rigen exclusivamente por la legislación estatal, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, y la prevista con carácter general para la Administración Local.

c) El Ayuntamiento dispone de Perfil de Contratante y su acceso figura en la página web de la entidad, pero solo puede accederse a la información correspondiente a las distintas contrataciones realizadas por ella a partir del mes de febrero de 2011, por lo que ni la licitación ni la adjudicación del contrato de gestión de residuos sólidos analizado, han sido publicadas en este medio por ser de fechas anteriores. Señalar que el citado Perfil, incluido en la legislación española con la Ley 30/2007, no tuvo efectividad hasta el ejercicio 2008 fecha posterior a la adjudicación de este contrato.

d) Por lo que se refiere a la aplicación de la normativa presupuestaria en materia de

ejecución del gasto público, cabe señalar que:

- El Interventor municipal ha elaborado el informe sobre la necesidad de existencia de crédito para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, al tratarse de un expediente de tramitación anticipada, ya que se prevé el inicio del servicio el 1 de enero de 2007, estando condicionada su adjudicación a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.4 del TRLCAP.
- No hay constancia de que, con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación, se haya elaborado el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, de carácter anticipado, para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 del TRLCAP.¹
- En los tres modificados y seis revisiones de precios tramitadas hasta 2014, figura el informe sobre la existencia de crédito, aunque en dos de estas últimas sea negativo, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 del TRLCAP.
- Se han aportado para esta fiscalización los listados autorizados por el Interventor Municipal que incluyen los correspondientes documentos contables de disposición, reconocimiento de obligaciones y pagos realizados correspondientes a las anualidades de 2013 y 2014. Sin embargo no hay constancia en el expediente del documento contable AD, que refleje el compromiso del gasto una vez adjudicado el contrato, ni de los documentos RC y AD de los tres modificados y las revisiones de precios tramitadas hasta 2012, incumpliendo lo establecido en los artículos 54 y 56 del Real Decreto 500/1990.
- No hay constancia de 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 en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990.

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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.

En la documentación aportada figura informe de fiscalización previa del expediente de contratación, de fecha 20 de julio de 2006, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2 del TRLCAP, e informe de fiscalización del compromiso del gasto de 22 de diciembre de 2006. También figuran informes de fiscalización de los modificados y revisiones de precios.

Por lo que se refiere al informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, figura en el expediente informe jurídico favorable del PCAP y del PCT, del Oficial Mayor-Letrado, de 18 de julio de 2006, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113.1 y 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, y artículo 49.4 del TRLCAP. También consta informe jurídico de los diferentes modificados del contrato tramitados.

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 Salamanca 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, si se mantiene la actual configuración del contrato, 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.

En este sentido se pronuncia el propio Interventor del Ayuntamiento, en su informe de 10 de febrero de 2015, sobre la modificación del contrato, al hacer la salvedad de que los próximos contratos deberán ser tramitados como contratos de servicios, categoría 16 del Anexo II de la LCSP, modificando su naturaleza jurídica.

El contrato incluye una importante partida referente a la ejecución de la obra de construcción de un nuevo parque central de vehículos, por lo que la tramitación del expediente debería haber ido precedida de la elaboración y aprobación administrativa del anteproyecto de explotación y de las obras precisas, incumpliendo lo establecido en el artículo 158.2 TRLCAP. Además, hubiera dado lugar a la aplicación de los preceptos establecidos en esa Ley para el contrato de concesión de obra pública.

III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS

El Ayuntamiento ha iniciado la tramitación del expediente dejando constancia, en la documentación preparatoria, de la justificación de la necesidad de la contratación, estableciendo los aspectos a incluir en el PCAP y fijando las condiciones de la prestación del servicio que deben incluirse en el PCT, sin que este documento sustituya al Proyecto de explotación. Sin embargo, no figura en el expediente la correspondiente aprobación del gasto, emitida por el órgano de contratación, incumpliendo lo establecido en el artículo 69.1 del TRLCAP.²

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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, también podemos señalar que:

➤ Aunque no figura en el expediente inicial un documento específico que defina el Régimen Jurídico Básico del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, conforme a lo establecido en el artículo 155.2 y 158 del TRLCAP, el Ayuntamiento aprueba la ordenanza fiscal correspondiente al servicio de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos, en la que se incluían disposiciones sobre el hecho imponible, los sujetos pasivos y responsables así como las tarifas; además disponen de una Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza viaria de 7 de abril de 2005, lo que unido a las disposiciones del propio PCAP delimitan el Régimen Jurídico Básico del servicio público.³

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

- 4
- 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:

❖ En la acreditación de la solvencia económica y financiera, el PCAP reproduce 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.

❖ Para la acreditación de la solvencia técnica o profesional se establece tres de los medios establecidos en el artículo 19 del TRLCAP, pero sin establecer los requisitos que deben cumplir, por lo que 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.

³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

- No se incluyen en el anuncio de licitación los criterios de solvencia establecidos en los PCAP, señalando que los citados pliegos quedan expuestos al público por un plazo de 30 días, incumpliendo lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP y el artículo 77 y el Anexo VII del RGLCAP.
- ⁵
- La fórmula establecida para la valoración de la oferta económica otorga la máxima puntuación a la más barata, pero se trata de una fórmula de escaso recorrido que, además de otorgar puntos a las ofertas que no plantean baja alguna sobre el presupuesto de licitación, agrupa todas las puntuaciones con escasa diferencia entre unas y otras lo que modifica el porcentaje real aplicado sobre cada criterio en el PCAP, incumpliendo los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP. Así la oferta más barata, con una baja de 1.282.037,00 euros, que obtiene el máximo de 20 puntos, en otra oferta cuya baja asciende a 175.003,35 euros la puntuación es de 19,28 puntos, con una diferencia de menos de 1 punto.

III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

El procedimiento de adjudicación utilizado se ha examinado 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:

- El anuncio de licitación publicado en el BOP, y en la prensa local, no se ajusta al contenido establecido en el Anexo VII del RGLCAP ya que únicamente señala el lugar, el plazo de presentación de solicitudes y la pública exposición de los Pliegos de Cláusulas Administrativas y Técnicas a efectos de alegaciones. A pesar de la importancia económica y duración del contrato no se incluyen elementos esenciales como la solvencia, los criterios de adjudicación o el plazo del contrato, incumpliendo la publicidad establecida en el artículo 78 del TRLCAP. Además el

⁵ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

plazo de presentación de solicitudes fue objeto de rectificación, ampliándolo de 45 a 60 días, y aunque esta rectificación fue objeto de publicidad en el Boletín Oficial de la Provincia, no se inició el cómputo de un nuevo plazo.

- 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. No obstante, en el acta de la sesión de apertura de pliegos del sobre 1 (documentación general) figuran las proposiciones recibidas.

- ⁶

Por dictamen de la Comisión de Contratación de 27 de diciembre de 2006, aprobado por Acuerdo del pleno de 28 de diciembre de 2006, se aprueba la adjudicación por el importe ofertado, 15.489.996,65 euros anuales IVA incluido, con las mejoras definidas en la oferta, por un periodo de 12 años desde el inicio de la prestación de los servicios. Posteriormente esta Comisión elabora un Dictamen para establecer unas aclaraciones a la resolución de adjudicación, el 7 de febrero de 2007, que también es ratificado por acuerdo del Pleno, el 8 de febrero.

La publicación de la resolución de adjudicación en el BOP, que se realiza en cumplimiento del artículo 93.2 del TRLCAP, no se ajusta a lo establecido al Anexo VII del RGLCAP ya que no consta el número de expediente, la fecha de publicación de la licitación, tramitación, procedimiento y forma de adjudicación ni el plazo de adjudicación.

No consta en el expediente la constitución de la garantía provisional establecida en el artículo 35 del TRLCAP ni la declaración responsable exigida en el artículo 20 del citado Texto refundido. No obstante en el índice de la documentación administrativa, aportada por el adjudicatario en el sobre A, se incluyen ambos justificantes. Tampoco hay constancia del último recibo del IAE, incumpliendo lo señalado en el artículo 15 del RGLCAP.

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 sobre las modificaciones en el objeto y en el precio que ha sufrido el contrato, y la regularidad de los pagos realizados.

⁶ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

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 se determinan, en el PCAP, órganos específicos de control de la ejecución del contrato; sin embargo, en el Dictamen de la Comisión de Contratación, de 27 de diciembre de 2006, sobre la adjudicación de la gestión del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos se designa al Servicio de Medio Ambiente como Supervisor del contrato.

- No se detalla, en el PCAP, el procedimiento que debe realizarse para la expedición de las certificaciones mensuales del trabajo realizado en el mes anterior y su aceptación por el Servicio Técnico Municipal, establecidas en su artículo 19, que permita el control y del seguimiento de la ejecución del contrato. Únicamente establece la expedición de una factura mensual por la contratista, que es conformada por el Servicio Técnico Municipal correspondiente. También señala en el artículo 20, dentro de las Potestades y Obligaciones del Ayuntamiento, la potestad de fiscalizar la gestión del concesionario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión, así como encargar auditorías y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación.

- El capítulo XI del PCT se refiere a los sistemas de control y evaluación de la calidad de la prestación de los servicios. Se contemplan deducciones en la certificación mensual por inferior calidad de prestación, y un porcentaje mínimo de deducción en dichas certificaciones del 0,25 % del presupuesto de adjudicación (excluida amortización y financiación de las inversiones) destinado a control de calidad a realizar por el Ayuntamiento o por empresas externas, porcentaje mejorable en la propuesta de los licitadores. También hay referencias a las facultades de inspección y vigilancia del Ayuntamiento y a la información sobre el servicio, como la distribución de personal y medios, incidencias, bajas por enfermedad, etc., que debe remitir la empresa al Ayuntamiento.

- Por parte del Ayuntamiento se realizan actividades de control de la ejecución de contrato, que tienen como consecuencia la deducción del 0,50% (en virtud de mejora ofertada por el licitador) de las facturas mensuales en concepto de control de calidad, y

diversos expedientes de penalización a la empresa adjudicataria con motivo de incumplimientos contractuales, si bien no se documentan de forma sistemática.⁷

III.3.4.2. FECHA DE EFECTOS Y PRECIO INICIAL

La resolución de adjudicación aprobada por el Pleno con fecha 28 de diciembre de 2006 y su aclaración de 8 de febrero de 2007, y el documento de formalización contractual, suscrito el día 9 de febrero de 2007, señalan que la fecha de efectos del contrato es el día 1 de julio de 2007. No obstante, en diversos documentos del expediente se hace referencia a que el contrato se inició de hecho el 1 de agosto de 2007, y su duración será de 12 años a contar desde esta fecha.

El objeto del contrato incluye diversas prestaciones por lo que, para determinar el precio individualizado correspondiente al servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, se ha tomado como referencia el informe del Jefe del Servicio de Concesiones Municipales (Área Medio Ambiente), referente a los distintos acuerdos de Revisión de Precios. Los porcentajes, utilizados para distribuir el canon entre limpieza urbana (61,37%) y recogida de residuos (38,63%), son los utilizados por el área de Medio Ambiente para informar el estudio económico de las ordenanzas fiscales del año 2009. El precio anual inicial del contrato así calculado, por lo que se refiere exclusivamente a la prestación de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, quedaría fijado conforme al siguiente detalle:

Canon inicial anual del contrato (2007)

CONCEPTOS	IMPORTE
Personal	10.017.112,70
Amortización inversiones	1.434.160,32
Combustibles y lubricantes	391.272,77
Mantenim., seguros, vestuario, etc	1.364.054,78
Total Ejecución Material	13.206.600,57
9 % Gastos Generales	1.188.594,05
Beneficio Industrial 1,50 %	198.099,01
Gastos financiación	410.503,61
Deducción Gestión aprovech. Papel	527.164,78
Total Ejecución del Servicio	14.476.632,46
IVA 7 %	1.013.364,27
CANON ANUAL TOTAL CONTRATO	15.489.996,73

⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

CUADRO Nº 1

Canon inicial anual correspondiente a la Gestión de la Recogida de Residuos Sólidos Urbanos

Conceptos	Importes
Total Ejecución del Servicio solo R.R.S.U. (38,63 %)	5.592.323,12
IVA 7 %	391.462,62
CANON ANUAL R.R.S.U.	5.983.785,74

CUADRO Nº 2

III.3.4.3. MODIFICADOS

Desde la adjudicación del contrato han sido aprobados tres modificados, habiéndose remitido para esta fiscalización los informes y propuesta del Director del Área de Medio Ambiente, que incluye la justificación de la necesidad, la conformidad del contratista, Informes de la Asesoría Jurídica, del Interventor Municipal, y de la Comisión de contratación y bienes; además la aprobación por el Pleno y el documento de formalización del modificado en forma de anexo o adenda al contrato inicial. Estos modificados son los siguientes:

- Modificado nº 1, aprobado por el Pleno el 7 de octubre de 2010. Su objeto es la modificación del servicio de limpieza de contenedores como consecuencia de la puesta en marcha del centro de lavado de contenedores de carga lateral; la implantación de nuevos servicios de recogida y transporte de residuos a puntos limpios, de pilas usadas, y ampliación del de papel y cartón y de envases ligeros; y nuevas inversiones a realizar consistentes en la adquisición de medios para la explotación del centro de lavado de contenedores de carga lateral, para la recogida y transporte de residuos de puntos limpios y la ejecución del proyecto de retirada de la pesquera de Tejares y adecuación de la margen derecha del río Tormes. El coste de la modificación del contrato se calcula a precios del contrato inicial y son objeto de actualización a fecha de aprobación del modificado, ascendiendo a 89.268,15 euros anuales (IVA al 8% incluido). El importe de las nuevas inversiones aprobadas asciende a 1.092.853,19 euros (IVA al 8% incluido), importe que será recalculado y abonado únicamente cuando se hayan realizado y el gasto haya sido certificado, tanto de las inversiones previstas inicialmente en la oferta del adjudicatario como de las nuevas.

- Modificado nº 2, aprobado por el Pleno el 7 de junio de 2013. Tiene su causa en el Plan de Ajuste aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca el 30 de marzo de 2012. Su

objeto es la reducción de varios servicios, la reducción de servicios de barrido manual individual, y la reducción del absentismo del contrato. También incluye la modificación de la fórmula de revisión de precios del contrato y la modificación de las inversiones a realizar aprobadas en el modificado nº 1, la obras de un nuevo colector en el vertedero de Villamayor, las obras de finalización del parque central de maquinaria y las obras de ejecución de escala de peces en la Pesquera de Tejares. El importe del modificado se estima en una reducción anual del canon de 989.323,77€ (IVA 10% incluido) y la compensación por inversiones de 5.113,69 euros (IVA 10 % incluido), con efectos desde el 1 de enero de 2013. Los precios se calculan a partir de los precios iniciales, que son actualizados al momento de entrada en vigor de dicha modificación, sin revisar ni la amortización ni su financiación.

- Modificado nº 3, aprobado por el Pleno el 6 de marzo de 2015, que consiste en la adquisición de un nuevo equipo de limpiapintadas y de 54 nuevos contenedores tipo “Big Bin” de carga lateral para el servicio de "quita y pon". El importe del modificado asciende a 126.088,11 euros anuales (precio para 2015 con IVA al 10 % incluido). En la actualización de dicho precio a 2015 no se ha tenido en cuenta la fórmula de revisión de precios prevista en el PCAP, sino la aprobada en el modificado nº 2 (85 % del IPC general del año anterior).

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

- Las obras de retirada de la Pesquera de Tejares y adecuación del río Tormes, incluidas en el modificado nº 1, tienen una sustantividad propia por lo que su contratación debió haberse tramitado mediante un expediente de licitación independiente. Se incumplen el artículo 163 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11.1 del mismo texto legal. Además, el periodo de amortización previsto para las citadas inversiones (18 años), supera la duración del contrato. No hay constancia de que se haya realizado la notificación de la aprobación de la modificación al adjudicatario, no obstante, si que se firmó una Adenda al contrato suscrita el 20 de octubre de 2010.

- En el modificado nº 2 se acuerda la sustitución de la fórmula polinómica prevista en el pliego para la revisión de precios del contrato por la aplicación de 85% del IPC general interanual para el mes de diciembre, modificación con efectos de enero de 2014, incumpliendo lo establecido en el artículo 104.3 del TRLCAP que determina la invariabilidad de la fórmula durante la vigencia del contrato. La decisión se fundamenta en que la nueva forma de revisión ofrece ahorros económicos en el precio del contrato, o cuando menos no es

más gravosa para la Administración, y no es contraria al principio de libre concurrencia que rige la contratación pública, siendo aceptada por el contratista.

8

El modificado afecta a los dos servicios, el de limpieza urbana y el de recogida de residuos sólidos. La Propuesta del Director del Área de Medio Ambiente, de 29 de abril de 2013, realiza un nuevo reparto de los porcentajes de distribución del contrato entre ellos, pasando del 61,37% de limpieza urbana y 38,63% para la recogida de residuos a un 60,5872% y 39,4128% respectivamente.

No figuran en el expediente aportado documentos de formalización de la terminación y entrega al servicio de las obras y demás inversiones realizadas, si bien en los informes y propuestas del Director del Área de Medio Ambiente se afirman esas circunstancias.

- Entre la documentación facilitada en el modificado nº 3, no se han detectado incidencias.

III.3.4.4. REVISIONES DE PRECIOS

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su artículo 23, determina el procedimiento para aplicar la revisión de precios una vez transcurrido un año desde la iniciación de la gestión del servicio, con el fin de asegurar el equilibrio económico-financiero. Para esta revisión la actualización del canon se realiza anualmente a partir del 1 de agosto del año 2008, fecha de inicio efectivo del contrato, y es objeto de revisión de acuerdo con una fórmula polinómica, señalada en el PCAP, en la que se tienen en cuenta diversos índices como la mano de obra nacional, los salarios base definitivo correspondientes a la categoría de Peón o los índices oficiales de coste de la energía y el IPC. Con efectos de 1 de enero de 2014, como consecuencia de la señalada en la 2ª modificación, se sustituye la fórmula polinómica por la aplicación de una variación del 85% del IPC general interanual para el mes de diciembre de cada año.

Hasta el año 2014 se han realizado 6 revisiones de precios, desde el período 2008/2009 hasta el correspondiente a 2013/2014, de las que podemos señalar:

⁸ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

- En todos los expedientes constan los Informes del Servicio de Contratación, de la Intervención y de la Secretaría General, acompañados de la documentación justificativa de los índices aplicados.

- Todas las revisiones han sido aprobadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local.

- Solamente hay constancia de la solicitud de la revisión por el interesado en los expedientes correspondientes a 2008/2009 y 2010/2011.

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

- Primera revisión de precios. En este expediente la solicitud de revisión se realiza sobre la fecha de inicio prevista en el PCAP para la ejecución del contrato, el 1 de enero de 2007. Sin embargo, dado que el inicio de la prestación del servicio se produjo efectivamente el 1 de agosto de 2007, los efectos de la revisión se producen desde el 1 de agosto de 2008 a 31 de julio de 2009.

La Junta de Gobierno Local aprobó el 27 de marzo de 2009 la revisión de precios, resultando un incremento del 8,45% respecto al canon de 2007.

- La segunda revisión de precios, desde agosto de 2009 a julio de 2010, incluye el recalcu de la 1ª revisión, que se realizó con valores estimados. La Junta de Gobierno Local aprobó esta revisión el 29 de octubre de 2010 y su resultado, junto al recalcu de la primera, fue un decremento del 1,43 % respecto del canon anterior.

- La tercera revisión de precios, desde agosto de 2010 a julio de 2011. Aprobada por la Junta de Gobierno Local el 15 de julio de 2011, suponiendo un incremento del 2,74 % respecto del canon anterior (3,70 % teniendo en cuenta el incremento del IVA del 7% al 8%, producida el 1 de julio de 2010).

- La cuarta revisión de precios, desde agosto de 2011 a julio de 2012. Fue aprobada por la Junta de Gobierno Local el 31 de agosto de 2012, suponiendo un incremento del 1,98 % respecto del canon anterior.

- La quinta revisión de precios. La modificación del contrato formalizada con fecha 27 de junio de 2013, pero con efectos desde 1 de enero de 2013, dio lugar a que esta revisión se desdoble en dos resoluciones:

○ La primera, por el período de agosto de 2012 a julio de 2013, sobre los precios del contrato sin modificar, que fue aprobada por la Junta de Gobierno Local el 21 de enero de 2014, suponiendo un incremento del 0,28 % sobre el canon anterior.

○ La segunda, se refiere a los precios del contrato modificado, con efectos de 1 de enero a 31 de julio de 2013, y que supone un incremento del 0,31 % sobre el canon anterior. También, desde 1 de septiembre de 2012, se incrementó el porcentaje del IVA que pasó del 8 al 10%.

• La sexta revisión de precios. En esta revisión se aplica la sustitución de la fórmula polinómica prevista en el pliego, aprobada en el modificado nº 2, por la aplicación de 85% del IPC general interanual para el mes de diciembre. Por lo que esta revisión de precios, que abarca desde agosto de 2013 a diciembre de 2014, también se desglosa en dos períodos:

○ El primero, desde 1 de agosto de 2013 a 31 de julio de 2014 (aunque con aplicación real hasta diciembre de 2013), aprobado por la Junta de Gobierno Local el 21 de noviembre de 2014, aplicando la fórmula polinómica prevista en el PCAP, y que supuso un incremento del 0,19 % sobre el canon anterior.

○ El segundo, canon según contrato modificado por adenda de 27 de junio de 2013, correspondiente al año 2014 (enero a diciembre). Este periodo se revisa en la forma definida en el informe del Director de Área de Medio Ambiente de fecha 29 de abril de 2013, aplicando la fórmula polinómica y la misma técnica utilizada en las anteriores revisiones, de manera que se obtenga el precio actualizado a diciembre de 2014, y, a partir de 2015 se comenzaría a utilizar la referencia al 85 % del IPC general. La revisión de este segundo periodo supone un incremento del 0,10 % respecto al canon anterior revisado.

III.3.4.5. PRECIO DURANTE 2013 Y 2014

En contestación a la petición cursada por el Consejo de Cuentas, el Ayuntamiento remitió certificado del Interventor municipal detallando los importes de las obligaciones reconocidas, acompañado de las correspondientes facturas, durante ejercicio 2013 y 2014 por la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Teniendo en cuenta la citada información y los acuerdos de revisión de precios de la Junta de Gobierno Local de 21 de enero y 21 de noviembre de 2014, el precio anual del contrato, solo por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, es el siguiente:

Canón anual de R.R.S.U. en 2013 y 2014

	2013	2014
Precio Base	6.154.389,72	6.167.279,71
IVA 10 %	615.438,97	616.727,97
Precio anual	6.769.828,69	6.784.007,68

CUADRO Nº 3

En los precios, reflejados en este cuadro, no se ha tenido en cuenta el 0,5% de descuento sobre el precio base destinado a control de calidad.

Teniendo en cuenta que el precio del contrato ha sido objeto de revisión de precios, en la mensualidad de agosto de 2013, el precio por meses del servicio de recogida de residuos sólidos se corresponde con el siguiente cuadro:

Canón mensual de R.R.S.U. en 2013 y 2014

Periodo	Precio base	IVA 10 %	Precio mensual
Desde enero a julio de 2013	512.449,95	51.245,00	563.694,95
Desde agosto a diciembre de 2013	513.448,01	51.344,80	564.792,81
Desde Enero a Diciembre de 2014	513.939,97	51.394,00	565.333,97

CUADRO Nº 4

En los precios, reflejados en este cuadro, no se ha tenido en cuenta el 0,5% de descuento sobre el precio base destinado a control de calidad.

III.3.4.6. FACTURACIÓN

El Ayuntamiento ha proporcionado las facturas mensuales correspondientes a los servicios recibidos durante los ejercicios 2013 y 2014. Las facturas emitidas por la empresa están rubricadas por el representante de la misma, con el conforme del Director de Área. Esta conformidad está referida expresamente a la realización del servicio y a que la fecha de prestación del servicio coincide con la fecha de facturación, excepto las de los meses de enero, febrero y marzo de 2013, en las que se firman bajo la rúbrica genérica “conformidad de la factura”.

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.

No se han aportado las certificaciones mensuales comprensivas de los trabajos realizados en el mes anterior, con el contenido que se indica en el PCAP y aceptadas por el Servicio Técnico Municipal, para el abono de la contraprestación económica prevista en el contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 19 del PCAP.

La factura se presenta diferenciada por los servicios de recogida de Residuos Sólidos Urbanos, independientemente de los servicios de Limpieza Viaria, con indicación del Acuerdo de la Junta de Gobierno que aprobó el canon vigente en el momento (revisión de precios), con desglose del IVA y la deducción del 0,5 % que se practica para el Control de Calidad de la prestación de los servicios. Se factura mensualmente por el importe del canon, y adicionalmente se emiten facturas por las diferencias producidas entre la fecha de revisión de precios y la fecha de efectos. El importe de las facturas mensuales es constante, por lo que se supone que no se han retribuido servicios no programados o extraordinarios ni se han deducido importes por trabajos no realizados o por penalizaciones.

III.3.4.7. SUBCONTRATACIONES

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

III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO

El contrato se encuentra vigente en la actualidad. Su plazo de ejecución es de 12 años a contar desde la formalización del contrato, sin que estén previstas prórrogas en el PCAP. En consecuencia, teniendo en cuenta que su vigencia se inició el 1 de agosto de 2007, el contrato concluirá el 31 de julio de 2019.

III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN

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

Indicadores de Gestión

INDICADORES		2013	2014
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas.	149.528	148.042
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	60.146	60.777
C	Días de recogida al año.	364	364
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	6.742.388	6.753.504
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	138.806.150	155.646.706
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	12.241.906	12.506.648
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U.	3.146	3.146
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	476.350	476.350
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	267	354
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	96	96
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	24	24

CUADRO Nº 5

Los datos reflejados en este cuadro han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Salamanca, excepto los consignados en la letra E, que se han obtenido de la Plataforma de Rendición de Cuentas. Además señalar que todos los importes del cuadro se expresan con el IVA incluido.

De la anterior información se han obtenido los siguientes ratios:

Ratios

RATIOS		2013	2014
B/A	Toneladas de residuos recogidos por habitante y año.	0,40	0,41
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	21,04	21,25
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	45,09	45,62
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	112,10	111,12
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,82	1,85
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	4,86	4,34
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	81,87	84,48
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	1,79	2,39
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	7,92	7,84
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	302.016	302.016
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	75.504	75.504

CUADRO Nº 6

9

Los ratios correspondiente a la cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos) para los años 2013 y 2014 de 1,82 y 1,85 respectivamente y realizada con los datos facilitados para esta fiscalización, corresponde a una relación entre los ingresos realizados como consecuencia del cobro de la Tasa por recogida de basuras y los gastos, por este mismo concepto, derivados exclusivamente del contrato fiscalizado y por lo tanto sin incluir el resto de los costes: indirectos, amortización del inmovilizado, etc., al desconocer estos importes. El Ayuntamiento de SALAMANCA ha aportado, con las alegaciones, un Estudio económico-financiero para el cálculo de la tasa en el que se constata que la ratio de

⁹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

cobertura de los costes del servicio por los ingresos se sitúa en el 98,34% (relación ingresos/gastos del 0,98).¹⁰

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, destacamos los siguientes datos:

Cuadro de Diferencias

Concepto	Datos MHAP	Información remitida al Consejo de Cuentas	Diferencia
Coste/precio de la Gestión de Recogida de residuos (euros)	1.664.867,09	6.784.007,68	-5.119.140,59
Producción anual residuos sólidos urbanos: toneladas	55.847	60.777	-4.930
Nº contenedores	3.128	3.146	-18

CUADRO Nº 7

Esta información remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente Ministerio de Hacienda y Función Pública), a través de la central de información económico-financiera, no coincide con los datos enviados a este Consejo para la realización

¹⁰ Párrafo añadido en virtud de alegaciones

de esta fiscalización, lo que pone en duda la exactitud de la información suministrada, conforme a lo establecido en la Orden HAP/2105/2012. Además los datos suministrados en 2015, de Producción anual de residuos urbanos (55.847 toneladas), y el total de contenedores (3.128), son los mismos que los enviados para el ejercicio 2014; en este ejercicio figura un coste efectivo de 1.776.417,12 euros. Los datos del ejercicio 2016, hasta la fecha de este Informe, no figuran publicados en la página habilitada del Ministerio de Hacienda.

IV. CONCLUSIONES

1) El Ayuntamiento de Salamanca no ha comunicado al Tribunal de Cuentas ni al Consejo de Cuentas de Castilla y León el contrato del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, ni ninguna de sus modificaciones. Tampoco ha hecho las comunicaciones correspondientes 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 RGLCAP. (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 los modificados ni a las revisiones de precios realizadas; además en 2 de estas últimas, el informe sobre la existencia de crédito es negativo; se incumple lo establecido en los artículos 67.2 del TRLCAP y 54 y 56 del Real Decreto 500/1990. Tampoco hay constancia de que se haya elaborado el certificado sobre los límites de los gastos plurianuales a los que se refieren los artículos 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el 86 del Real Decreto 500/1990. (Apartado III.2.1)

3) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha emitido la aprobación del gasto en contra de lo establecido en el artículo 69 del TRLCAP. (Apartado III.3.2).¹¹

4) 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)

¹¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

- 12
- No se establecen los requisitos mínimos de solvencia que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en los artículos 15.3 del TRLCAP y el 11 del RGLCAP.
- 13
- En relación con los criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas se ha producido una incorrecta ponderación del criterio referente a la oferta económica ya que, aunque atribuye la máxima puntuación a la más barata, se trata de una fórmula de escaso recorrido que además otorga puntos a las ofertas que no plantean baja sobre el presupuesto de licitación lo que modifica el porcentaje real aplicado sobre cada criterio incumpliendo los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.

5) En cuanto a la publicidad de la convocatoria y de la resolución de adjudicación en el BOP, los respectivos anuncios han omitido en su contenido aspectos que debieron incluirse, incumpliendo lo establecido en el Anexo VII del RGLCAP. (Apartado III.3.3)

6) 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. No obstante, en el acta de la sesión de apertura de pliegos del sobre de la documentación general, nº1, figuran las proposiciones recibidas. (Apartado III.3.3)

7) ¹⁴

8) No se detalla, en el PCAP, el procedimiento que debe realizarse para la expedición de las certificaciones mensuales del trabajo realizado. Por parte del Ayuntamiento se realizan actividades de control de la ejecución de contrato y diversos expedientes de penalización a la empresa adjudicataria con motivo de incumplimientos contractuales, aunque sin que se documentan de forma sistemática. (Apartado III.3.4.1) ¹⁵

¹² Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

¹³ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

¹⁴ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

¹⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

9) En el modificado número 1, consistente en la realización de unas obras que no se encuentran incluidas en el objeto del contrato y que debieron ser objeto de licitación independiente, se incumplen los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11.1 del TRLCAP. En la tramitación del modificado nº 3 no se han detectado incidencias. (Apartado III.3.4.3)

10) Se sustituye la inicial fórmula prevista en el pliego para la revisión de precios del contrato, como parte del modificado nº 2, incumpliendo lo establecido en el artículo 104.3 del TRLCAP que determina la invariabilidad de la fórmula durante la vigencia del contrato. (Apartado III.3.4.3)

11) 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 Salamanca deberá establecer mecanismos que garanticen el envío de la información relativa a su actividad contractual al Registro Público de Contratos, al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Cuentas de Castilla y León y al resto de entidades que sea preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en las 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.

3) El Ayuntamiento deberá tramitar el expediente de contratación completo, formalizando todos los requisitos y documentos exigidos por la norma, incluida la aprobación del gasto.¹⁶

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. Además deberá figurar fórmulas para la

¹⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

valoración de la oferta económica que garantice el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación.¹⁷

5) El Servicio competente deberá ajustar el contenido de los anuncios en el BOP, tanto de licitación como de adjudicación, a lo establecido en el Anexo II del RDPLCSP.

6) ¹⁸

7) 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.

8) El Ayuntamiento deberá garantizar los principios de publicidad y concurrencia en la tramitación de los modificados, no incluyendo en su objeto nuevas prestaciones que deban ser objeto de licitación.

9) El Ayuntamiento deberá abstenerse de introducir variaciones en la fórmula de revisión de precios no permitida por la normativa aplicable.

10) 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.

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 Salamanca cumple con carácter general la legalidad vigente, salvo por los incumplimientos detectados en las conclusiones nº 2, 3, 9 y 10.¹⁹

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁸ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

¹⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

Además, aunque se realizan actividades de control de la ejecución de contrato, no se documentan de forma sistemática. (Conclusión nº 8).²⁰

Palencia, 16 de noviembre de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

²⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones