



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 SORIA**

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 15 de noviembre de 2018, adoptó el Acuerdo 109/2018, 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 SORIA, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016.

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 al Ayuntamiento de Soria, a las Cortes de Castilla y León, al Tribunal de Cuentas y a la Junta de Castilla y León. Del mismo modo, acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Y para que conste, a los efectos oportunos, expido la presente certificación en Palencia, con el visto bueno del Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, a diecinueve de noviembre de dos mil dieciocho.

Vº Bº
EL PRESIDENTE
(Art. 21.5 de la Ley 2/2002, de 9 de abril)

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	5
I.2. MARCO JURÍDICO	6
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	7
II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	7
II.2. ALCANCE	8
II.3. LIMITACIONES	10
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	10
III. RESULTADOS DEL TRABAJO	10
III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO	12
III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO	12
III.2.1. ORGANIZACIÓN	12
III.2.2. CONTROL INTERNO	14
III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	15
III.3.1. ANTECEDENTES	15
III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS	16
III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	18
III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO	20
III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO	29
III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN	30
III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	32
IV. CONCLUSIONES	32
V. RECOMENDACIONES	36
VI. OPINIÓN	37



SIGLAS Y ABREVIATURAS

AD	Autorización-Disposición.
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
C.I.F.	Código de identificación fiscal.
IPC	Índice de precios de consumo.
ISSAI-ES	Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
Nº/nº	Número.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas.
RC	Retención de Crédito.
RD	Real Decreto.
R.S.U.	Residuos Sólidos Urbanos.

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



NOTA SOBRE LOS RATIOS Y PORCENTAJES

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

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados otorga a las Comunidades Autónomas, la competencia para elaborar planes autonómicos de 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 Soria".

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 21 de junio de 2016, (Acuerdo 58/2016).

I.2. MARCO JURÍDICO

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

- La Directiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo y Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), que atribuye al Municipio, en su artículo 25.2 apartado b), la competencia para la gestión de los residuos sólidos urbanos, entre otras.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAP y PAC).
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (TRLCAP)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (TRLRHL)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (LCSP)
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (Deroga la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998.)
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCSP)
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28-12-1988, que regula las Haciendas Locales.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGLCAP)

- Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (RDPLCSP).
- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- Decreto 50/1998, de 5 de marzo. Modifica y ordena la revisión del Plan Director Regional de Gestión de los residuos sólidos urbanos, aprobado por Decreto 31 mayo 1990. (En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto se elevará a la Junta de Castilla y León para su deliberación y aprobación, si procede, un nuevo Plan Regional de Gestión de Residuos Urbanos.).
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008 - 2015, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de España, en su reunión del 26 de diciembre del año 2008.
- Además también se han dictado, sin aplicación para el ejercicio 2013, las siguientes normas:
- Decreto 11/2014, de 20 de marzo (BOCYL de 24-03-2014), por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado «Plan Integral de Residuos de Castilla y León».
- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el “Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020”.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

El propósito de este trabajo es la realización de una auditoría combinada (operativa y de cumplimiento de la legalidad) sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Soria, 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

Soria es un municipio con una extensión aproximada de 272 Km², el 2,64% de la superficie de la provincia, y con una población aproximada de 39.700 habitantes, en 2013, y de 39.500 habitantes en 2014.

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

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 Soria.

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.

Los cuadros insertados a lo largo del presente Informe, salvo que se especifique otra cosa, se han elaborado a partir de la información facilitada por las entidades detalladas en el alcance

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 julio de 2018.

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. 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 21 de agosto de 2018 y fue recibido por el ente fiscalizado el 22 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 entidad 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 administrativa, tiene por objeto la prestación de los servicios de recogida de basuras, limpieza viaria y gestión de punto limpio en el municipio de Soria.

El contrato fue adjudicado el 8 de marzo de 2007 y se formalizó en documento administrativo el 18 de abril siguiente, por un plazo de duración de 8 años, admitiendo, conforme al PCAP, dos prórrogas de un año cada una. La vigencia inicial del contrato comenzó el 1 de junio de 2007 y concluyó el 31 de mayo de 2015. Se acordó la primera prórroga con fecha 25 de febrero de 2015 y la segunda con fecha 20 de abril de 2016. A la fecha de realización de los trabajos de campo de la presente fiscalización el contrato y sus prórrogas ya habían finalizado.

En relación con el precio del contrato, el PCAP no estableció presupuesto de licitación. La aprobación del gasto por el Pleno del Ayuntamiento no se hace sobre una cantidad cierta, sino “sobre el gasto que se derive de la ejecución del contrato”. La resolución de adjudicación del contrato no indica el precio del mismo, y tampoco se hace en el documento de formalización, que se remite a los precios unitarios previstos en el PCAP a los que se aplicará la correspondiente baja. A requerimiento del Consejo de Cuentas el Ayuntamiento de Soria informó que el precio inicial, exclusivamente por lo que se refiere al servicio de recogida de R.S.U y gestión del punto limpio, ascendió a 802.666,00 euros anuales, (cantidad equivalente al precio P2 que figura en la cláusula 11.2 del PCAP por importe de 940.000 euros al que se aplica la baja del 14,61%). No obstante este apartado será objeto de ampliación y comentario más abajo.

El contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir del primer año de vigencia. Conforme al PCAP, el coeficiente de revisión a aplicar sobre los precios iniciales del contrato, es el diferencial del IPC correspondiente al último mes de la licitación y el 31 de diciembre del año anterior a aquél al que se aplica la revisión de precios.

Figura en el expediente una modificación del contrato, autorizada en abril de 2008, con objeto de la adquisición de 40 contenedores de recogida de residuos sólidos y 20 contenedores de envases. También figura otro acuerdo de abril de 2010 para incrementar el número de contenedores de papel cartón en 10 unidades más.

El contrato fue adjudicado a la empresa SUFI, S.A. (hoy VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., manteniendo personalidad y C.I.F. de la anterior).

No consta en el expediente que la ejecución de los servicios objeto del contrato haya sido objeto de subcontratación por la entidad adjudicataria.

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 o al Consejo de Cuentas de Castilla y León, ni tampoco de sus modificaciones, incumpliendo lo establecido en el artículo 57 del TRLCAP y en el 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Consejo de Cuentas.

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, de acuerdo con lo establecido en los artículos 58 y 118 del TRLCAP y el artículo 31 y Anexo IX del Real Decreto 1098/2001.

III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO

III.2.1. ORGANIZACIÓN

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

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. Es el Pleno del Ayuntamiento por el que se realiza la autorización preceptiva del contrato, la resolución de aprobación del expediente, la aprobación del gasto, y el acuerdo de inicio del procedimiento de contratación; además dicta la resolución de adjudicación. Los modificados y las prórrogas también han sido aprobadas por el Pleno. Mientras que la formalización del contrato ha sido realizada por el Alcalde.

El Ayuntamiento de Soria 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.

El Ayuntamiento de Soria dispone de Perfil de Contratante y su acceso figura en la página web de la entidad; también se indica que el Ayuntamiento publica sus contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público. No hay constancia de la publicación de la tramitación y adjudicación de esta contratación, ni tampoco de las modificaciones y prórrogas del contrato. 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.

Por lo que se refiere a la aplicación de la normativa presupuestaria en materia de ejecución del gasto público, cabe señalar que entre la documentación aportada no figura que, con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación, se haya elaborado el documento contable de retención de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2 del TRLCAP. Tampoco consta la emisión del certificado de no superación de los límites de los contratos plurianuales señalados en el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, incumpliendo lo establecido en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990. En el informe de fiscalización de fecha 8 de junio de 2005, emitido por el Interventor, se dice que "Por tratarse de un gasto plurianual su autorización se subordinará al crédito que para cada uno de los ejercicios autoricen los respectivos presupuestos..." indicando a continuación la partida presupuestaria a la que se aplicará el gasto en ejercicios futuros. El compromiso de gasto a la vista de la propuesta de adjudicación del contrato no fue objeto de contabilización mediante el oportuno documento contable AD.

No se ha tenido constancia de la elaboración de documentos contables RC y AD de los respectivos expedientes de modificación, prórrogas y revisiones de precios acordados durante la ejecución del contrato, acorde con lo establecido en los artículos 31, 54 y 56 del citado Real Decreto 500/1990.

III.2.2. CONTROL INTERNO

Con objeto de evaluar la aplicación de los mecanismos de control interno en la tramitación de los expedientes de contratación, se verificó si se había producido la emisión de los informe preceptivos y 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 de contratación y 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, revisiones de precios y prórrogas.

Del análisis realizado hay que señalar que figura el informe de fiscalización previa del expediente de contratación emitido por el Interventor del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 del TRLCAP. En su informe, de 8 de junio de 2005, se hacen una serie de observaciones, de las que algunas se reiteran en el informe complementario de 15 de junio siguiente, que no fueron atendidas en el momento de aprobación del PCAP. Las principales objeciones se refieren a la conveniencia de incrementar el precio de licitación, que se consideraba excesivamente bajo, la consideración de inadecuada fórmula matemática aplicada a los criterios objetivos de valoración, así como las recomendaciones de aumentar el número de empleados afectos al servicio de limpieza y que los planes especiales (precios P6 a P10 del Pliego) deberían incluirse en planes complementarios. El informe de fiscalización es anterior al informe jurídico y por lo tanto no se pudo comprobar su existencia.

No figura en la documentación aportada que la propuesta de adjudicación del contrato fuese objeto de fiscalización previa. Tampoco se tiene constancia de la emisión de informes de fiscalización previa de los expedientes de modificación, prórroga o revisiones de precios tramitados durante la ejecución del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 214 del TRLHL.

Por lo que se refiere al informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares figura en el expediente un informe, sin objeciones, emitido por la Jefa de Servicio de Asuntos Generales, de fecha 16 de junio de 2005 y con una “nota de conformidad” del Secretario General del Ayuntamiento; incumpliendo lo establecido en el artículo 113 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se

aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que atribuyen al Secretario de la Corporación la competencia para la emisión de los informes jurídicos de los PCAP. Además, en el informe no se hace ninguna mención a las observaciones al PCAP apuntadas por el Interventor en su informe de fiscalización.

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 Soria como de Gestión de Servicio Público, delimitado en los artículos 154 y siguientes del TRLCAP, mediante concesión administrativa. 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 dimanen 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 sistema 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.

III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS

A pesar de que el contrato responde a una finalidad específica de interés público, el Ayuntamiento ha iniciado la tramitación del expediente sin dejar constancia expresa, de la necesidad del mismo, incumpliendo el artículo 67.1 del TRLCAP.

No hay constancia de documentación relativa al establecimiento previo del Régimen Jurídico básico del Servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, en el que se establezcan expresamente las competencias administrativas, se determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por el Ayuntamiento, lo que incumple el artículo 155.2 del TRLCAP.

Figura en el expediente Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, de 16 de junio de 2005, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el de Prescripciones Técnicas, se autoriza el gasto (sin definir su importe), y se acuerda el impulso de los trámites que concluyan en la formalización del contrato.

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

- No se especifica el Régimen Jurídico Básico regulador del servicio y los Reglamentos especiales reguladores del mismo, incumpliendo lo establecido en los artículos 158.1 del TRLCAP y el 67.4.a) del RGLCAP; sí que determina los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio. El Interventor Municipal, en su informe de 8 de junio de 2005, señaló esta incidencia al establecer que “debería figurar con mayor precisión, en el pliego de condiciones, dicho régimen jurídico”, al tratarse de una concesión administrativa.
- No se establecen los requisitos mínimos exigibles que deben cumplir los licitadores para acreditar su solvencia económica y financiera, lo que incumple lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP, remitiéndose el PCAP a “cualquiera de los medios recogidos en el artículo 16 del TRLCAP”, lo que

convierte la aceptación a la licitación en un acto arbitrario, contrario al principio de transparencia que debe presidir la contratación administrativa.

- No se establece el presupuesto base de licitación del contrato, ni se justifica las razones que lo impiden, incumpliendo el artículo 67.2.c) del RGLCAP.
- No existe mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2.d) del RGLCAP.
- En los criterios de adjudicación, se valora la oferta económica mediante una fórmula matemática que atribuye los puntos de manera creciente y progresiva en función de las bajas ofertadas, otorgando la máxima puntuación a todas las ofertas que alcancen una baja del 14,61% o superior; el establecimiento de este “umbral de saciedad”, contrario al principio de selección de la oferta más ventajosa, condicionó la presentación de las ofertas económicas que se situaron en dicha baja, y no en otras mayores que no hubiesen obtenido mayor puntuación.
- Los criterios establecidos en el PCAP para la valoración de la oferta técnica no se encuentran definidos con el suficiente grado de detalle, que permita su valoración sin tener en cuenta otros aspectos no contemplados en el propio pliego, al no especificar los requisitos mínimos, ni las características que serán valoradas positivamente, ni los estándares que posibiliten la comparación entre las distintas ofertas. Esto ocurre en los criterios para valorar: la idoneidad del servicio y frecuencias de tratamiento a cada zona, con un máximo de 12 puntos; los medios mecánicos e instalaciones que se compromete a tener el concesionario, con un máximo de 7 puntos; el correcto equilibrio entre medios humanos y mecánicos para conseguir la mayor eficiencia en la gestión del servicio, con un máximo de 5 puntos; en un criterio (el Plan de aseguramiento de la calidad) se remite al PPT para su descripción al señalar que *“se valorará con un máximo de 4 puntos los equipos y sistemática desarrollada en cumplimiento y desarrollo por parte del licitador del capítulo IV del PPT”*. Además se valoran, con un máximo de 4 puntos, unas mejoras en las que no se

determinan los elementos sobre los que pueden recaer, quedando a la arbitrariedad del órgano de contratación su aceptación.¹

- El PCAP no establece los criterios objetivos que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada temeraria o desproporcionada, incumpliendo lo señalado en los artículos 86.3 del TRLCAP y 67.2.k) del RGLCAP.
- El documento de formalización señala, al igual que el PCAP, que la aplicación de los índices de revisión del precio “se llevará a cabo desde el 1 de enero de 2007, por lo que dicho año será revisable”, cuando el propio contrato establece el 1 de junio de 2007 como fecha de inicio de los efectos del contrato, lo que incumple lo establecido en el artículo 103 del TRLCAP, que declara no revisables los precios durante el primer año de ejecución del contrato; así se señala en el apartado III.3.4.4. Revisiones de precios, de este informe.

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 fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 8 de julio de 2005, fijándose el plazo de dos meses para la presentación de proposiciones. Aunque la Mesa de contratación hace constar que "según el libro registro de proposiciones se han presentado 6 optando al contrato de referencia", no figura en el expediente el certificado del encargado del registro sobre las ofertas presentadas, incumpliendo lo establecido en el artículo 80.5 del RGLCAP.

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

- Para la valoración de las ofertas presentadas se han elaborado dos informes técnicos:
 - Un primer informe, de 30 de diciembre de 2005 y que carece de antefirma y pie de firma, en el que se analizan las diferentes ofertas y se concluye con la inadmisibilidad de dos de ellas por presentar carencias a incumplimientos del PCAP.
 - Un segundo informe cuya emisión fue requerida por la Mesa de contratación, con audiencia a las empresas concursantes, en el que se debería incluir la valoración de todas las proposiciones presentadas; fue elaborado con fecha 5 de febrero de 2007, y suscrito por el Ingeniero Jefe de Obras y Proyectos, la Jefa de Servicio de Asuntos Generales y el Interventor Municipal. En la valoración de alguno de los criterios se evidencia, y así se indica en el propio informe, la falta de especificación en el Pliego de los elementos necesarios para el reparto de las puntuaciones de cada criterio, dando lugar a que la Comisión de Valoración incluya nuevos elementos de valoración; lo que excede de la mera discrecionalidad técnica, que en todo caso se reconoce a dicha comisión, y reviste al proceso de subjetividad. Esta indefinición se acentúa en la valoración de las mejoras, debido a la disparidad de las presentadas.
- La apertura de las proposiciones se realizó con fecha 12 de septiembre de 2005 mientras que la adjudicación del contrato fue el 8 de marzo de 2007, lo que incumple el plazo de tres meses establecido en el artículo 89 del TRLCAP, aunque ninguna empresa ejerció su derecho a retirar su oferta. En el expediente figura un escrito de la empresa licitadora SUFI, S.A., de fecha 30 de enero de 2007, solicitando información del estado de tramitación del expediente e impeliendo al órgano de contratación para que adjudicase el contrato.
- No consta el requerimiento del Ayuntamiento al licitador propuesto como adjudicatario, ni la presentación por parte de este, de los certificados acreditativos de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, expedidos por la Agencia Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, respectivamente, y del último recibo del Impuesto de Actividades Económicas. Esta documentación se exigía en la cláusula 8, Sobre

B, apartado 7, del PCAP. Únicamente constan las declaraciones responsables sobre los indicados extremos presentadas por la adjudicataria SUFI, S.A. en la fase de licitación. Esta falta de documentación impide comprobar si incurre en alguna de las causas de prohibición de contratar, establecidas en el artículo 20 del TRLCAP.

- La notificación de la adjudicación se realiza, para el adjudicatario y para el resto de licitadores, el 14 de marzo de 2007, reflejando su contenido la puntuación obtenida por cada licitador pero sin que figure el precio de adjudicación. Además no se acredita en el expediente la publicación de la adjudicación del contrato en los boletines oficiales, incumpliendo lo establecido en el artículo 93.3 del TRLCAP.

El contrato fue formalizado con fecha 18 de abril de 2007 y señalando como fecha de inicio de su ejecución el 1 de junio siguiente. En su contenido se observa lo siguiente:

- No se mencionan, ni expresa ni tácitamente, las mejoras ofertadas y obligatorias para el contratista, ni que el contenido de su oferta forma parte del contrato.
- No se cuantifica el precio cierto del contrato, igual que en el PCAP. Se hace referencia a que el precio es el resultado de aplicar la baja ofertada por el adjudicatario sobre los precios unitarios establecidos en el pliego y la plica presentada, pero sin concretar la cantidad correspondiente.
- El documento de formalización señala, al igual que el PCAP, que la aplicación de los índices de revisión del precio “se llevará a cabo desde el 1 de enero de 2007, por lo que dicho año será revisable”, cuando el propio contrato establece el 1 de junio de 2007 como fecha de inicio de los efectos del contrato, lo que incumple lo establecido en el artículo 103 del TRLCAP, que declara no revisables los precios durante el primer año de ejecución del contrato; así se señala en el apartado III.3.4.4. Revisiones de precios, de este informe.

III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Correspondientes a este apartado se han realizado verificaciones sobre la existencia y la aplicación por la Entidad de sistemas de control para determinar la buena

ejecución del Servicio, así como las modificaciones en el objeto y en el precio que ha sufrido el contrato, y la regularidad de los pagos realizados.

III.3.4.1. Seguimiento y Control

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece entre las obligaciones del contratista, en su cláusula 15, la de suministrar a los Servicios Municipales cuanta información le sea requerida sobre los medios personales, materiales, financieros, etc. que permitan al Ayuntamiento tener un conocimiento actualizado de la contrata y la adopción de las medidas que estime convenientes, a cuyo efecto el personal del Ayuntamiento tendrá libre acceso a las dependencias del contratista. Además también señala, en su cláusula 16, que dentro de las facultades del Ayuntamiento se incluye la de fiscalizar la gestión del adjudicatario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio y dictar las órdenes necesarias para la debida prestación, pudiendo revisar diariamente los trabajos realizados. Los inspectores municipales del Servicio tendrán para ello libre acceso a las dependencias y a los datos necesarios para el ejercicio de su función. Sin embargo, en el pliego, no existe ninguna prevención acerca de las verificaciones a realizar por el Ayuntamiento en relación con las certificaciones mensuales presentadas por la adjudicataria para el cobro de sus servicios.

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas dedica el capítulo IV a la inspección y control de la prestación, en el que además de exigir que el licitador exponga en la plica los procedimientos y medios para asegurar la calidad de los servicios con la denominación de “Plan de aseguramiento de la calidad”, señala que el Ayuntamiento controlará la prestación mediante comprobaciones “in situ”, supervisión de los sistemas automáticos de posicionamiento y mediante la supervisión de la documentación obligatoria aportada por el concesionario, que se detalla en el propio pliego, en su artículo 10.

Sin embargo, en la documentación aportada, no hay constancia del cumplimiento del régimen de control y seguimiento del contrato establecido en los Pliegos ni justificación de la realización de las inspecciones indicadas; tampoco de la existencia de un órgano específico de seguimiento del contrato. Solicitado al Ayuntamiento el envío de documentos o de actas de reuniones para comprobaciones de la ejecución, así como indicación de si se habían producido incidencias por ejecución

defectuosa, la entidad señaló, en su escrito de 30 de enero de 2017, que no consta la existencia o no se han podido localizar tales documentos. También indica en el mismo escrito que no hay constancia documental de la producción de incidencias por ejecución defectuosa.

III.3.4.2. Fecha de efectos y precio inicial

El documento de formalización del contrato establece el día 1 de junio de 2007 como fecha de inicio de la ejecución, con un período de duración de 8 años, por lo que su vigencia será hasta 31 de mayo de 2015.

El contrato incluye dentro de su objeto la Gestión de los Servicios de Limpieza Viaria, Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Punto Limpio del municipio de Soria.

El sistema de determinación del precio total del contrato se recoge en la cláusula 11 del PCAP, y es el resultado de unos precios unitarios principales (P1 a P5) y secundarios (P6 a P21), a los que se aplicará la correspondiente medición. Sobre este resultado se aplica la baja ofertada por la empresa adjudicataria. Así se establece el precio P1 (1.749.828,21 euros) referido al servicio de limpieza; el P2 (940.000,00 euros) se refiere a la recogida de residuos sólidos urbanos durante un año en el que se incluirán, además de todas las necesidades de recogida de residuos, la recogida puerta a puerta del cartón, la limpieza de contenedores y su mantenimiento así como la gestión del punto limpio; a las recogidas selectivas en iglú de cartón se aplicará el precio P3 y a la recogida de envases el precio P4, y a la de vidrio, que se fijan en precio por tonelada recogida, el P5. Los precios secundarios P6 a P15 se refieren a los planes especiales o extraordinarios de limpieza, indicando el precio hora de las diferentes categorías profesionales del personal adscrito al servicio, según que sean ordinarias o extraordinarias, diurnas o nocturnas... El resto de precios (P16 a P21) se refieren al suministro de sal (precio por tonelada) y contenedores o cubos de diverso formato y finalidad (precio por unidad).

Aunque el precio P2 contempla el precio global del servicio, incluidos los costes de personal, ni en el PCAP ni en el de PPT se determinan el número de operarios afectos al mismo, bien en exclusiva o bien compartidos con las labores de limpieza viaria y/o gestión del punto limpio.

Reiterada la petición sobre la información económica, el Ayuntamiento remitió cumplimentado un Anexo, en el que se manifiesta el presupuesto de licitación y el de adjudicación, correspondientes exclusivamente a la recogida de residuos sólidos urbanos, de la siguiente manera:

Canon inicial anual correspondiente a la recogida de R.S.U. (2007)

Concepto	Importe en euros
Importe licitación	878.504,67
IVA 7%	61.495,33
Suma importe licitación (1)	940.000,00
Baja 14,61 %	137.334,00
Precio anual	802.666,00

CUADRO Nº 1

(1) Coincidente con precio P2 de la cláusula nº 11 del PCAP

III.3.4.3. Modificados

De la documentación aportada se desprende que desde la adjudicación del contrato inicial han sido aprobadas al menos cuatro modificaciones, afectando en tres ocasiones al número de contenedores adscritos al servicio. Estas modificaciones son las siguientes:

1º) La Primera, se produce con efectos de enero de 2008, siete meses después del inicio de la ejecución del contrato. Su objeto es una adquisición de 40 contenedores de R.S.U., que se valoraron en 45.938 euros, IVA excluido, amortizables en 9 años (hasta diciembre de 2016), aplicando un 3,80 % de interés.

2º) Con efectos de junio de 2008 se realiza la Segunda, siendo su objeto la adquisición de 40 contenedores de R.S.U y 12 contenedores de envases, por un valor de 47.877 euros y 7.181 euros respectivamente, IVA excluido, amortizables en 9 años (hasta mayo de 2017), aplicando también un interés del 3,80 %.

3º) Se ha realizado, con efectos de junio de 2008, el cambio de una de las mejoras ofertada por la empresa, que no queda identificada, por una máquina

aspiradora, que se valora en 15.536 euros a favor de la empresa, amortizable en las mismas condiciones descritas en el punto anterior.

4º) La Tercera modificación, con efectos de febrero de 2010, tiene por objeto la adquisición de 10 contenedores de papel-cartón, valorados en 7.587 euros, IVA excluido, amortizables en 7 años (hasta enero de 2017), aplicando el mismo interés que en las anteriores, el 3,80 %.

La documentación no se presenta en expedientes de modificación formalmente considerados, incumpliendo lo establecido en el artículo 102 del RGLCAP. En el análisis de esta documentación, se han observado las siguientes circunstancias:

➤ Los documentos de solicitud de la empresa están basando la justificación de la necesidad de las nuevas adquisiciones, además de en el crecimiento poblacional y urbano de la ciudad, en la insuficiencia inicial del número de contenedores proyectados y en las instrucciones del propio Ayuntamiento cursadas a la empresa; lo que no justifica necesidades nuevas o causas imprevistas incumpliendo lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP.

➤ Hay constancia de las resoluciones de autorización, por delegación del Alcalde y previo informe verbal del Ingeniero Municipal, a la segunda adquisición de contenedores realizada por el Concejal de Servicios Locales, el 9 de abril de 2008, y de la Junta de Gobierno Local, de 16 de abril de 2010, referente a la tercera adquisición de contenedores. Sin embargo, no figura la resolución de autorización de la primera de ellas, ni de la sustitución de la mejora ofertada por la empresa, que no queda identificada, por una máquina aspiradora y del saldo económico a favor de la empresa.

➤ No hay constancia del informe del servicio jurídico, ni del de fiscalización por la Intervención de las propuestas, ni de los documentos contables de retención de crédito para hacer frente a las mismas. Tampoco figuran los documentos de formalización de los correspondientes modificados, lo que incumple el artículo 101.2 del TRLCAP, ni el reajuste de garantías incumpliendo el artículo 42 del mismo texto legal, ni las actas de recepción o comprobación de los nuevos bienes afectos al contrato.

➤ Todos los periodos de amortización de las nuevas inversiones que figuran en la documentación, concluyen con posterioridad al 31 de mayo de 2015, fecha del cumplimiento del plazo de ejecución del contrato. Esta circunstancia condiciona al Ayuntamiento a utilizar las prórrogas del contrato, independientemente de otras razones

de buena gestión, o, en su defecto, a la asunción de los correspondientes costes por la siguiente contrata.

III.3.4.4. Revisiones de precios

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 11.4, y la estipulación segunda del contrato establecen una fórmula de revisión de los precios que toma como referencia la relación entre el índice de precios al consumo del día 31 del mes del último día de licitación y el del día 31 de diciembre del año anterior a la fecha de efectos de la revisión. El sistema indicado se ajusta a lo señalado en el artículo 104.3 del TRLCAP; sin embargo debido al retraso producido entre la fecha de finalización del plazo de licitación (9 de septiembre de 2005) y la adjudicación del contrato (8 de marzo de 2007), a la fecha de efectos del contrato los precios se encontraban desactualizados, al aplicar los considerados al redactarse el PCAP.

Tanto el PCAP como el contrato señalan que la revisión de precios “se llevará a cabo desde 1 de enero de 2007, por lo que dicho año es revisable”, incumpliendo el artículo 103.1 del TRLCAP, que declara irrevisable el precio del primer año del contrato a contar desde su adjudicación.

En las revisiones de precios aportadas por el Ayuntamiento (2013 y 2014) se ha utilizado el IPC “general” y “nacional”, si bien estas circunstancias no se especificaron en la documentación del expediente de contratación.

Se aportan acuerdos de la Junta de Gobierno Local del 1 de febrero de 2013 y de 24 de enero de 2014 por los que se aceptan las propuestas del contratista, conformes a las condiciones del contrato, que suponen un incremento del 20,05 % para el 2013, y del 20,36 % para el 2014. A los citados acuerdos, además de la solicitud de la contrata, se adjunta documentación extraída de la página web del Instituto Nacional de Estadística sobre los porcentajes a aplicar, así como informes de los propios servicios municipales.

No figuran informes jurídicos, ni la preceptiva fiscalización por la Intervención Municipal; tampoco hay constancia de que se haya contabilizado la cobertura presupuestaria, incumpliendo lo establecido en el artículo 105 RGLCAP.

Los efectos de las sucesivas revisiones se producen desde el mes de enero de cada ejercicio.

III.3.4.5. Precio durante 2013 y 2014

En contestación a la petición de información cursada por el Consejo de Cuentas, el Ayuntamiento remitió parcialmente cumplimentado el modelo ANEXO facilitado, a fin de determinar los precios durante 2013 y 2014, solo por el importe correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

La información proporcionada toma como base el precio P2 de la cláusula nº 11 del PCAP, incrementado con los correspondientes índices de revisión de precios. Los datos proporcionados son los siguientes:

Canon anual en 2013 y 2014

	2013	2014
Precio base (1)	979.302,52	978.086,42
Contenedores (modificados)	16.786,68	16.786,68
IVA 10 % s/Precio Base	97.930,25	97.808,64
IVA 21% s/Contenedores	3.525,20	3.525,20
Precio anual	1.097.544,65	1.096.206,94

CUADRO Nº 2

(1) El precio base sin IVA aportado para 2014 es inferior al del 2013, lo que no parece correcto dado que la revisión de precios operada en 2014 supone un incremento del precio.

III.3.4.6. Facturación

El Ayuntamiento ha proporcionado las facturas mensuales correspondientes a los servicios recibidos durante los ejercicios 2013 y 2014. Con carácter general las facturas cumplen los requisitos del artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que regula las obligaciones de facturación; las emitidas por la empresa están rubricadas por el representante de la misma, con el “conforme” en el que figura el nombre pero no el cargo, y el visto bueno del Concejal Delegado, que no identifica su nombre.

Son objeto de facturación independiente los servicios por limpieza viaria y por recogida de residuos sólidos. Por este último concepto se presentan, a su vez, dos facturas mensuales diferenciadas:

➤ Una factura por la recogida de residuos y la gestión del punto limpio correspondiente a cada mes. Se acompaña de una "hoja de certificación mensual" donde figura el precio mensual por el servicio global de recogida de residuos (P2), y las mediciones mensuales del resto de precios unitarios correspondientes al servicio. Se desglosa la baja del adjudicatario, el coeficiente acumulado de revisión de precios aplicado y el IVA vigente en el momento. La citada hoja carece de autenticación por parte de la empresa o de algún funcionario municipal; solo aparece conformada por un sello del Ayuntamiento.

➤ Otra factura por el concepto de “ampliación del número de contenedores del servicio de recogida conforme al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de abril de 2010”. Tiene un importe fijo de 1.398,89 euros, más el 21 % de IVA, y debe entenderse que corresponde a los modificados del contrato inicial aprobados, durante los periodos de amortización que se han detallado más arriba.

Las facturas mensuales tienen el siguiente importe:

Facturas mensuales 2013

Mes	Recogida R.S.U	Contenedores
Enero	90.202,42	1.692,66
Febrero	88.840,36	1.692,66
Marzo	89.429,73	1.692,66
Abril	89.343,16	1.692,66
Mayo	89.379,46	1.692,66
Junio	89.287,56	1.692,66
<i>Fiestas San Juan</i>	<i>44.625,30</i>	
Julio	89.747,49	1.692,66
Agosto	94.000,93	1.692,66
Septiembre	89.127,47	1.692,66
Octubre	89.611,37	1.692,66
Noviembre	88.781,76	1.692,66
Diciembre	89.481,08	1.692,66
Subtotal	1.121.858,09	20.311,92
Total año 2013		1.142.170,01

CUADRO Nº 3

Facturas mensuales 2014

Mes	Recogida R.S.U.	Contenedores
Enero	90.174,77	1.692,66
Febrero	89.386,92	1.692,66
Marzo	89.511,07	1.692,66
Abril	89.429,20	1.692,66
Mayo	89.204,48	1.692,66
Junio	89.467,91	1.692,66
Julio	89.990,07	1.692,66
Agosto	88.770,23	1.692,66
<i>Fiestas San Juan</i>	<i>44.729,41</i>	
Septiembre	90.079,18	1.692,66
Octubre	89.764,36	1.692,66
Noviembre	89.716,18	1.692,66
Diciembre	90.400,72	1.692,66
Subtotal	1.120.624,50	20.311,92
Total año 2014		1.140.936,42

CUADRO Nº 4

Las cantidades facturadas coinciden con los importes anuales del contrato en los años 2013 y 2014, de acuerdo con los datos indicados en el cuadro nº 2 del apartado III.3.4.5 anterior, excepto por las cantidades satisfechas por servicios especiales durante las Fiestas de San Juan de ambos años, que se indican en los cuadros nº 3 y 4.

En las facturas de 2013 y 2014 se observa lo siguiente:

➤ En los años 2013 y 2014 figuran facturas por la limpieza especial y gestión de basuras en la fiesta de San Juan. Se han aplicado, en su totalidad, al concepto de recogida de basuras, sin desglosar lo que corresponda a cada prestación, por importe de 44.625,30 euros en julio de 2013 y 44.729,41 euros en agosto de 2014. Se adjunta como justificación de las facturas las aprobaciones por la Junta de Gobierno Local, de 7 de junio de 2013 y de 30 de mayo de 2014 respectivamente, del plan especial presentado por la empresa para las fiestas de San Juan y verano por los importes indicados. En el PPT, apartado 4.1.3, se definen como planes especiales los derivados de las fiestas patronales y el cálculo de su coste. Las aprobaciones de la Junta de Gobierno citadas aluden al informe favorable del Ingeniero de Servicios Locales, que no se aporta, y no incluyen ningún desglose de su contenido, que permita conocer su adecuación a las previsiones del PPT.

➤ En los meses de agosto y septiembre de 2013 y en los meses de marzo y abril de 2014, los importes de las facturas de limpieza y de recogida de residuos se imputan a aplicaciones presupuestarias diversas, de los capítulos 2 y 6 por “amortización de la inversión”, sin que se determine por parte del Ayuntamiento sobre qué elementos ni en qué porcentaje se realiza la citada imputación.

Los abonos al Ayuntamiento correspondientes a la venta de envases, vidrio y cartón, conforme a lo dispuesto en la cláusula 15.2 del PCAP, se practican mediante minoración en la factura por el concepto de limpieza viaria, por lo que esos importes no tienen reflejo en los ingresos de la entidad.

No hay constancia de que se hayan realizado descuentos en las certificaciones mensuales, derivados de penalizaciones por incumplimientos impuestos al contratista, de conformidad con lo establecido en los apartados 18, 19 y 20 del PCAP.

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 tiene una duración de 8 años con dos prórrogas de un año cada una, habiendo comenzado su vigencia el 1 de junio de 2007 y concluyendo definitivamente el 31 de mayo de 2017.

Aunque no se ha analizado por este Consejo, por estar fuera del alcance de esta auditoría, hay que señalar que el Ayuntamiento ha manifestado, en relación con la situación actual del servicio que:

- La tramitación del nuevo expediente de contratación, que tendrá por objeto similares prestaciones que las del contrato fiscalizado, se inicio cuando ya estaba finalizando el plazo de duración de la segunda prórroga lo que, unido a la ralentización del proceso, dio lugar a que no estuvieran redactados los correspondientes pliegos hasta noviembre de 2017; en esta fecha se publicó la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público que introduce importantes novedades en este tipo de contratos. El departamento de Contratacion encargado de adaptar los citados pliegos a la nueva norma, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación, no lo ha realizado por lo que en la entidad carece, en esta materia, de un contrato en vigor.

- Desde el 1 de junio de 2017 hasta 31 de mayo de 2018 la prestación del servicio se realiza en base a una propuesta de facturación, realizada por la empresa contratista previo requerimiento del alcalde, y aprobada por la Junta de Gobierno Local. Ante la demora que estaba sufriendo la tramitación del nuevo contrato, a partir del 1 de junio de 2018, se volvieron a establecer nuevas condiciones, económicas también aprobadas por la Junta de Gobierno Local, por un período de duración indefinida hasta la realización del correspondiente contrato.

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.	39.753	39.516
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	12.654,76	13.126,85
C	Días de recogida al año.	309	309
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	1.142.170,01	1.140.936,42
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	37.370.990,00	39.623.691,00
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	1.638.075,81	1.489.933,69
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U.	508	512
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	69.173	70.179
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	10	14
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	12	12
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	12	12

CUADRO Nº 5

Los datos reflejados en este cuadro han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Soria, excepto los consignados en la letra E, que se han obtenido de la Plataforma de Rendición de Cuentas, al no haber sido facilitados por la Entidad.

En relación con los datos de la letra “D”, “Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio”, el Ayuntamiento informó en su escrito de 28 de abril de 2017 de unas cantidades de 2.923.455,59 € para 2013 y 2.717.065,07 € para 2014. No obstante, del informe del Interventor Municipal de 26 de enero de 2017 se desprende que en dichas cantidades se incluyeron los gastos del servicio de limpieza viaria “dado que forman parte del mismo contrato y algunos servicios se facturan conjuntamente”. Además los datos proporcionados no se corresponden con el “gasto real” de cada ejercicio, al incluir obligaciones generadas y no reconocidas del ejercicio anterior y obligaciones del propio ejercicio que se reconocen en el siguiente. A fin de dotar al cuadro de indicadores de congruencia con los objetivos de este informe, se ha optado por considerar como obligaciones reconocidas por el concepto de recogida de residuos sólidos urbanos exclusivamente, los importes anuales por dicho servicio incluidos en la facturación de 2013 y 2014 que figuran en los cuadros nº 3 y 4 del presente informe. Señalar también 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.	0,32	0,33
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	12,78	12,96
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	28,73	28,87
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	90,26	86,92
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,43	1,31
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	3,06	2,88
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	41,21	37,70
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	0,25	0,35
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	5,47	5,35
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	6.096	6.144
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	6.096	6.144

CUADRO Nº 6

Del análisis de los ratios aportados en este cuadro cabe señalar el correspondiente a la cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos), en

el que se aprecia que los ingresos recaudados por la Tasa correspondiente al servicio de recogida de Residuos Sólidos Urbanos, superan a los gastos producidos, lo que va en contra del principio de equivalencia, según el cual, el importe de la tasa debe cubrir como máximo el coste real o previsible del servicio o actividad, e incumple el artículo 19, de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

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

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

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

A pesar de que la información relativa al año 2014, debería haber sido la primera facilitada por esta Entidad Local, no hay constancia de la misma entre los datos publicados. Por lo que no podemos examinar si coincide con la información remitida para la realización de los trabajos de esta auditoría. No obstante, sí que se encuentran publicados los datos correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 señalando un coste efectivo de 1.501.105,92 euros y de 1.565.599,00 euros, respectivamente.

IV. CONCLUSIONES

1) El Ayuntamiento de Soria 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 documento contable de retención 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; tampoco se elaboran los documentos contables RC y AD de los respectivos expedientes de modificación, prórrogas y revisiones de precios. Además no 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 TRLHL y el 86 del Real Decreto 500/1990. (Apartado III.2.1)

3) En cuanto a los mecanismos de control interno, no hay constancia de la emisión de informes de fiscalización previa de los expedientes de modificación, prórroga o revisiones de precios, incumpliendo lo establecido en el artículo 214 del TRLHL. (Apartado III.2.2)

4) En la tramitación del expediente no hay constancia expresa de la necesidad del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.1 del TRLCAP. (Apartado III.3.2)

5) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha establecido, con carácter previo, un documento específico que defina el Régimen Jurídico Básico del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, incumpliendo lo establecido en el artículo 155.2 del TRLCAP. No obstante el Ayuntamiento, sin aportar ninguna documentación, declara que al tiempo de la aprobación del expediente disponía de una Ordenanza Fiscal, correspondiente a los derechos y tasas por la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, en la que se incluían disposiciones sobre el hecho imponible, los sujetos pasivos y responsables, y las tarifas y una Ordenanza municipal de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos de Soria. (Apartado III.3.2) ²

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

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

- No se determinan los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en los artículos 15.3 del TRLCAP.³
- No se establece el presupuesto base de licitación del contrato, ni señalan la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2. apartados c) y d) del RGLCAP.
- En relación con los criterios de adjudicación valorables de forma automática, la fórmula utilizada establece un “umbral de saciedad”, condicionando la presentación de las ofertas lo que va en contra del principio de selección de la oferta más ventajosa.
- En los criterios establecidos para la valoración de la oferta técnica se aprecia un insuficiente desarrollo que no permite su valoración sin tener en cuenta otros aspectos no contemplados en el propio pliego. Se incumple lo establecido en el artículo 86 de la TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal.⁴
- El PCAP no establece los criterios objetivos que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada temeraria o desproporcionada, incumpliendo lo señalado en los artículos 86.3 del TRLCAP y 67.2.k) del RGLCAP.

7) Por lo que se refiere a las actuaciones de las Mesas de contratación: el informe técnico utilizado para la valoración de las ofertas, que fundamentan la adjudicación del contrato, introducen elementos no previstos en el PCAP para evaluar las ofertas, lo que excede de la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos, incumpliendo lo establecido en el artículo 88 de la TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal. (Apartado III.3.3)

³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

8) Se incumple el plazo máximo de tres meses desde la apertura de las proposiciones para la adjudicación del contrato, establecido en el artículo 89 del TRLCAP. (Apartado III.3.3)

9) En relación con la documentación solicitada al adjudicatario, no hay constancia de la remisión de los certificados del cumplimiento de las obligaciones tributarias, con la Seguridad Social, con la Entidad Local ni el último recibo del Impuesto de Actividades Económicas, lo que impide comprobar si incurre en alguna de las causas de prohibición de contratar, establecidas en el artículo 20 del TRLCAP. (Apartado III.3.3)

10) En cuanto a la publicidad de la resolución de adjudicación en los boletines oficiales no se acredita su publicación, incumpliendo lo establecido en el artículo 93.3 del TRLCAP. (Apartado III.3.3)

11) El documento de formalización del contrato no incluye las mejoras ofertadas y obligatorias para el contratista, ni el precio cierto del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 71.3 del Real Decreto 1098/2001; además incumple el artículo 103 del TRLCAP al establecer en la revisión del precio en un plazo inferior a 1 año. (Apartado III.3.3)

12) El Ayuntamiento de Soria presta el Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, en una situación de hecho de naturaleza extracontractual, al margen de la legalidad sin que se hayan adoptado medidas eficaces para realizar una nueva contratación, a pesar del tiempo transcurrido, incumpliendo de forma total la normativa reguladora de la contratación del sector público en vigor. (Apartado III.3.5).

13) No hay constancia de que se apliquen mecanismos que permitan un adecuado control y seguimiento de la ejecución del contrato lo que incumple lo establecido en los Pliegos y especialmente el capítulo IV, dedicado a la Inspección y Control de la prestación, del Pliego de Prescripciones Técnicas. (Apartado III.3.4.1)

14) En ninguno de los modificados se justifican necesidades nuevas o causas imprevistas incumpliendo lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP. En el nº 1 no figura la resolución de autorización de la primera de las nuevas adquisiciones de contenedores ni de la sustitución de la mejora ofertada por la empresa por una máquina

aspiradora, incumpliendo el artículo 102 del RGLCAP. En ninguno de los expedientes de modificación hay constancia del informe del servicio jurídico, ni de la fiscalización de las propuestas, ni de los documentos contables de retención de crédito; tampoco figuran los documentos de formalización de los correspondientes modificados, el reajuste de garantías, ni las actas de recepción o comprobación de los nuevos bienes afectos al contrato, en contra de lo establecido en los artículos 101.2 y 42 del TRLCAP. (Apartado III.3.4.3)

15) La fecha establecida para la revisión de precios incumple el artículo 103.1 del TRLCAP, al no haber transcurrido un año desde la adjudicación del contrato. Además, el expediente de revisión de precios no está completo al carecer de diversa documentación, como los informes jurídicos y los de fiscalización. (Apartado III.3.4.4)

16) El Ayuntamiento no ha facilitada la información relativa al coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales en cumplimiento de lo establecido en la Orden HAP/2105/2012, por lo que no se ha podido determinar si coincide con la información remitida para la realización de los trabajos de esta auditoría. (Apartado III.3.7)

V. RECOMENDACIONES

1) El Ayuntamiento de Soria deberá adoptar, de manera perentoria, las decisiones correspondientes en relación con la prestación de los servicios objeto del presente informe, evitando seguir en la situación de ilegalidad señalada, y utilizando para ello las diferentes fórmulas a su alcance conforme al ordenamiento jurídico. En caso de que optase por la gestión indirecta mediante contrato, deberá encuadrarlo dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, de acuerdo con los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente.⁵

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

⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

3) La Intervención deberá remitir la información relativa al coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales en cumplimiento de lo establecido en la Orden HAP/2105/2012.

VI. OPINIÓN

De acuerdo con los trabajos realizados, el Ayuntamiento de Soria no cumple con la legalidad en las siguientes fases de la tramitación del procedimiento de contratación administrativa: Actuaciones preparatorias, Adjudicación, Modificados y Ejecución. Tampoco tiene establecido un sistema específico de seguimiento y control a realizar por la entidad para determinar la efectiva realización del Servicio. (Conclusiones nº 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 y 14)

Además, está prestando servicios y realizando pagos en una situación de hecho, de naturaleza extracontractual, al margen de la legalidad y sin que se hayan adoptado medidas eficaces para realizar una nueva contratación, incumpliendo de forma total la normativa reguladora de la contratación del sector público en vigor. (Conclusión nº 12)

Palencia, 15 de noviembre de 2018

EL PRESIDENTE

(Art. 21.5 de la Ley 2/2002, de 9 de abril)

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry