

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 ZAMORA**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

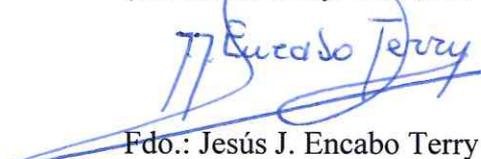
ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 24 de julio de 2018, adoptó el Acuerdo 72/2018, cuya acta está pendiente de aprobación, 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 ZAMORA, 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 Zamora, 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 veinticuatro de julio 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	3
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....	4
I.2. MARCO JURÍDICO	4
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	6
II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	6
II.2. ALCANCE	6
II.3. LIMITACIONES	8
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	9
III. RESULTADOS DEL TRABAJO.....	9
III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO	10
III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO	11
III.2.1.ORGANIZACIÓN.....	11
III.2.2.CONTROL INTERNO	13
III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	13
III.3.1. ANTECEDENTES	13
III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS.....	14
III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	16
III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO.....	18
IV.CONCLUSIONES.....	39
V.RECOMENDACIONES	41
VI.OPINIÓN	42

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AD	Autorización-Disposición.
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
IPC	Índice de precios de consumo.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IAE	Impuesto de Actividades Económicas.
ISSAI-ES	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
Nº/nº	Número
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PPT	Pliego de Prescripciones 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.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

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 Zamora".

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)
- Ley 13/1995, de 18 mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. (LCAP)
- Ley 53/1999 de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (TRLRHL)
- 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 2568/1986, 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 de diciembre de 1988, que regula las Haciendas Locales.
- Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP.
- 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.
- 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 Zamora, 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

Zamora es un municipio con una extensión aproximada de 149,28 km², el 1,41 % de la superficie de la provincia, y con una población de 64.986 habitantes en 2013 y de 64.423

habitantes en 2014, de acuerdo con el Padrón Municipal, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

La fiscalización se ha realizado sobre la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Zamora 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. Esta circunstancia ha dado lugar a que no haya sido posible determinar el precio inicial del contrato en la parte referente a R.R.S.U. exclusivamente.

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 Zamora.

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.

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.

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 mayo 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 que se mencionan a lo largo de este informe. Así, podemos señalar:

- La falta de información enviada, señalada en el apartado III.3.4.2., que hace imposible determinar el precio inicial del contrato que corresponde exclusivamente al servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos.

- No se ha aportado la documentación correspondiente a las revisiones nº 14 y siguientes, señalada en el apartado III.3.4.4., lo que impide su comprobación.

- La dificultad para realizar el cálculo de los indicadores y sus correspondientes ratios, cuadros nº 8 y 9, debido a la cumplimentación parcial del modelo Anexo 2 (Apartado III.3.4.7) y a la imposibilidad de obtener el importe de las obligaciones presupuestarias por el concepto de Recogida de Residuos exclusivamente, de los ejercicios 2013 y 2014, de la documentación aportada (Apartado III.3.4.11).

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 17 de mayo de 2018 y fue recibido por el ente fiscalizado el 18 de mayo, según consta en el acuse de recibo remitido por el Servicio de Correos.

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

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

Por otra parte, es necesario señalar que parte de la documentación aportada en alegaciones había sido ya previamente solicitada 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, tiene por objeto la prestación de los servicios de recogida y transporte de residuos urbanos, limpieza urbana, desratización, y recogida y transporte de animales de compañía vagabundos de la ciudad de Zamora.

El contrato fue adjudicado el 16 de junio de 2000 y se formalizó en documento administrativo el 8 de agosto siguiente, por un plazo de duración de 10 años, admitiendo, conforme al PCAP, dos prórrogas de dos años cada una, por lo que sus efectos temporales no podrían sobrepasar los 14 años, es decir, hasta el 7 de agosto de 2014. No obstante, el 31 de julio de 2014 el Pleno acuerda la continuación de la prestación de los servicios en los mismos términos pactados hasta la adjudicación de una nueva licitación. A la fecha de terminación de los trabajos de campo

de la presente fiscalización, en mayo de 2017, no se tiene conocimiento de que el Ayuntamiento haya promovido una nueva licitación.

El canon anual de la adjudicación ascendió a 2.864.039,74 euros, IVA incluido. El Ayuntamiento de Zamora no ha facilitado información que permita cuantificar, para aquel ejercicio, la parte de dicho importe imputable a la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos exclusivamente.

El contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir del primer año de vigencia, 14 revisiones hasta 31 de diciembre de 2014, aplicándose como índice de revisión el 80% del IPC regional (tanto positivo como negativo), conforme al PCAP.

En este contrato se han tramitado tres expedientes de modificación. El primero en el año 2002, por ampliación de los servicios, medios y personal, por importe de 566.473,75 euros anuales. El segundo, en el año 2009, motivado por el aumento de zonas de la ciudad que precisaban del servicio, con el correspondiente incremento de medios materiales y humanos, por un importe de 973.054,19 euros anuales. El tercero, tramitado en 2013, incluye la puesta en marcha de nuevos servicios por importe de 54.037,41 euros y la rebaja de otros, derivada del plan de austeridad, con una disminución de 663.934,29 euros anuales.

El contrato fue adjudicado a un grupo de empresas integrado por la Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares “CESPA” S.A., Agua y Medio Ambiente S.A., BEGAR Medio Ambiente S.A. y Gravera del Magdalena S.L. Mediante escritura de 21 de julio de 2000, posterior a la adjudicación, y al amparo del artículo 24 de la LCAP, se constituyeron en la Unión Temporal de Empresas ZAMORA LIMPIA. La composición inicial se ha visto alterada hasta la fecha por diversas cesiones de la participación en el contrato a otras empresas, como se detallará más adelante.

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 figura la justificación de haber remitido al Tribunal de Cuentas la información de la adjudicación del contrato, correspondiente a la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos objeto de esta fiscalización; también consta la remisión de la comunicación de sus tres modificados, aunque la última se realizó

fuera de plazo. Sin embargo no hay constancia de la comunicación de las prórrogas, lo que incumple el artículo 58.2 de la LCAP.¹

Tampoco consta que fuese comunicado este contrato ni 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 59 y 118 de la LCAP.

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 Zamora, en materia de contratación para la recogida de residuos sólidos urbanos, verificando su adecuación a la normativa general de régimen local y a la LCAP, 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 Teniente de Alcalde en representación legal del Pleno, por delegación del Alcalde de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.1.b) de la Ley 7/1985 y el artículo 41.1 y 41.12 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Los modificados del contrato han sido aprobados por el Pleno, previo Dictamen favorable de la Comisión Informativa de Régimen Interior de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la LCAP.

b) El Ayuntamiento de Zamora 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 y la prevista con carácter general para las Entidades Locales.

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 a partir de 2014, 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

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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:

- Con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación, entre la documentación aportada figura el correspondiente documento contable de retención de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación, conforme al artículo 68.2 de la LCAP. Sin embargo, no consta la emisión del certificado de no superación de los límites de los contratos plurianuales, incumpliendo lo establecido en el artículo 86 del Real Decreto 500/1990.
- No hay constancia en el expediente de la elaboración del documento RC del modificado nº 1 ni del AD correspondiente al modificado nº 2, en contra de lo establecido en los artículos 31, 54 y 56 del citado Real Decreto 500/1990.
- En las revisiones de precio no existe un criterio uniforme al realizar la tramitación presupuestaria y no se garantiza la cobertura presupuestaria por el total de las obligaciones que se contraen derivadas de cada revisión de precios. En las primeras revisiones existe un Visto bueno o Informe del Secretario proponiendo la aprobación de la revisión de precios y su liquidación, sin embargo a partir de la séptima no hay constancia del conforme del Secretario a dicha revisión y liquidación. Además, en las primeras revisiones se realiza el documento de retención de crédito por el importe correspondiente a los meses en los que hay que abonar atrasos; en otras revisiones, a partir de la quinta, la retención se realiza sobre el importe total correspondiente a la revisión de todo el año. También se incumple lo establecido en los artículos 31, 54 y 56 del Real Decreto 500/1990.
- En cuanto a las prórrogas, no figura documento AD de la primera prórroga, ni documentos RC y AD de la segunda prórroga, ni AD de la continuación de los servicios posteriores a la terminación de la vigencia máxima del contrato, lo que vuelve a incumplir los artículos mencionados en el párrafo anterior.

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 informes 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.

Como resultado de lo anterior se verificó que en el expediente de contratación consta el preceptivo informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.4 de la LCAP, emitido el 18 de febrero de 1998 por la Secretaría de la Corporación. En el mismo se señala la inadecuación de la fórmula de revisión de precios y la dificultad de baremación del criterio de adjudicación denominado Solución Técnica.

También figura el informe de fiscalización del expediente de contratación emitido por el Interventor del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la LCAP. En su informe, de 18 de marzo de 1998, formula diversas observaciones sobre la imprecisión y ambigüedad manifiesta de los criterios de adjudicación y la necesidad de su desglose, así como sobre la fórmula contemplada en el PCAP para la revisión de precios, que hace recaer en el Ayuntamiento los sucesivos incrementos salariales. Las citadas observaciones, coincidentes con las del informe jurídico, no fueron atendidas en el momento de la aprobación del PCAP.

Respecto de las actuaciones de control interno producidas en los expedientes de prórroga, modificación, revisión de precios y reconocimiento de obligaciones, se exponen a continuación, en los epígrafes correspondientes, los resultados obtenidos.

III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN

III.3.1. ANTECEDENTES

La fiscalización de este contrato realizada por el Consejo de Cuentas se ha efectuado en base a su calificación por el Ayuntamiento de Zamora como de Gestión de Servicio Público, delimitado en los artículos 155 y siguientes de la LCAP, mediante concesión del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria. No obstante señalar que la naturaleza de los contratos no

puede determinarse atendiendo exclusivamente a la calificación que le haya dado el órgano de contratación, sino en consideración a su verdadera configuración en el PCAP.

Tanto la jurisprudencia europea como las diversas resoluciones e informes de los tribunales de recursos contractuales y de la administración consultiva establecen que para calificar un contrato como de gestión de servicios públicos, no basta con que la correspondiente administración pública encargue a un tercero la gestión de un servicio público de su titularidad, sino que exige, además, que el adjudicatario asuma el riesgo inherente a la explotación del contrato.

Al analizar el contenido de las recíprocas obligaciones para las partes que dimanarían del contrato objeto de esta fiscalización, se observa la inexistencia de la transmisión de ese riesgo, ya que el Ayuntamiento retribuye directamente al contratista mediante un canon fijo, que no depende del nivel de demanda del servicio, y es independiente de los riesgos inherentes a su explotación.

Debido a la ausencia de ese riesgo, la prestación debería quedar encuadrada en el futuro dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, acorde con la configuración de los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente.

III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS

El Ayuntamiento ha iniciado la tramitación del expediente dejando constancia, en la documentación preparatoria, de la justificación de la necesidad de la contratación para los fines del servicio público correspondiente, de acuerdo con el art. 13 de la LCAP; también figura la orden de inicio del expediente, aprobada por Providencia de Alcaldía de 20 de enero de 1998. Sin embargo no consta la aprobación expresa del expediente de contratación, del gasto ni de la apertura del procedimiento de adjudicación, que correspondería al Pleno, incumpliendo lo establecido en los artículos 68 y 70 de la LCAP. Solamente se menciona, en el acta de la sesión ordinaria celebrada el 30 de marzo de 1998, la aprobación del pliego de condiciones económico-administrativas.

Aunque el Ayuntamiento ha aportado el anteproyecto de explotación, en cumplimiento de lo establecido en artículo 159.2 de la LCAP, no figura en el expediente documentación relativa al establecimiento previo del Régimen Jurídico Básico del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, en el que se establezcan las competencias administrativas, se determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y se regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 156.2 de la LCAP. En la Entidad disponían de una Ordenanza Fiscal reguladora de la

tasa por el servicio de recogida de basuras, aprobada por el Pleno de la Corporación, que incluía disposiciones sobre el hecho imponible, sujetos pasivos y responsables, y cuotas.

El Pliego de Condiciones Económico-Administrativas contiene las precisiones establecidas legal y reglamentariamente, de acuerdo con el artículo 67 del RGLCAP, excepto por las siguientes incidencias:

- No figura la fecha de la redacción del Pliego, lo que impide comprobar si se ha cumplido el orden procedimental establecido para el expediente, tales como la exigencia de su aprobación antes o simultáneamente a la aprobación del gasto, que los informes preceptivos sobre el mismo se hayan producido con anterioridad, etc. ...
- En el presupuesto de licitación se señala “IVA incluido” pero ni se desglosa el importe correspondiente al IVA ni se señala el porcentaje aplicable, cuando a lo largo de la vida del contrato ha habido tres tipos impositivos distintos.
- En cuanto a los criterios de selección que justifiquen la solvencia económica, financiera, técnica o profesional de los licitadores, aunque se señalan los medios para su acreditación de entre los señalados en los artículos 16 y 19 de la LCAP, no se establecen los requisitos que permitan determinar los mínimos exigibles que deben cumplir para acreditar esa solvencia, de acuerdo con el artículo 15.3 de la LCAP, lo que convierte la aceptación a la licitación en un acto arbitrario y va en contra del principio de transparencia que debe presidir la contratación administrativa.
- En la presentación de las ofertas se establece la posibilidad de incluir variantes sobre la oferta base, pero sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de variantes o alternativas, incumpliendo lo establecido en el artículo 88 de la LCAP y el principio de transparencia, al quedar su apreciación a la discrecionalidad del órgano de contratación.
- Dentro de los criterios de adjudicación del contrato se incluyen:
 - La solución técnica al proyecto, con una valoración total de hasta 30 puntos, que incluye 5 subcriterios (los medios humanos adscritos al servicio, los medios técnicos, las mejoras e innovaciones técnicas al pliego, la organización y diseño, y el porcentaje anual comprometido para campañas de sensibilización) pero utilizando conceptos genéricos y sin establecer ni la puntuación máxima, que corresponde a cada uno de los 5 apartados en los que se desglosa, ni los criterios de reparto lo que convierte dicha distribución en discrecional para el órgano de valoración, incumpliendo lo establecido en el artículo 87 de la LCAP y los

principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal. Además, dos de ellos, los medios humanos y los medios técnicos, podrían considerarse criterios de selección, no de adjudicación, vinculados a características del contratista y no al objeto del contrato; tampoco se especifica el contenido mínimo que será valorable en el subcriterio de mejoras e innovaciones técnicas al pliego.

➤ La experiencia de la empresa, hasta 20 puntos, en el que se valora especialmente la acreditada en la prestación de servicios de características similares a las del municipio de Zamora. Este criterio esta referido solvencia técnica de la empresa y debió incluirse como criterio de selección, incumpliendo lo establecido en el artículo 87 de la LCAP.

En el Pliego de Condiciones Técnicas, no figura la fecha de su aprobación por el órgano de contratación, lo que impide determinar si su aprobación se realizó con anterioridad a la autorización del gasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la LCAP.

III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

Examinado el procedimiento de adjudicación utilizado en base a la LCAP, al resto de la normativa aplicable, a los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 de la LCAP, 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 necesarios 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 VI del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, al no figurar el plazo de ejecución del contrato ni los gastos de los anuncios, tampoco se detallan los criterios de adjudicación y los requisitos de solvencia económica y técnica, remitiéndose al contenido del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, incumpliendo lo establecido en el artículo 24 del citado RD 390/1996.

En cuanto a la actividad de la Mesa de contratación, el PCAP permite la asistencia a todas ellas de un representante de cada grupo político municipal, sin la consideración de vocal, con voz pero sin voto en la toma de decisiones. Esta práctica, aunque no infringe ningún precepto legal, se considera desaconsejable, puesto que podría menoscabar la independencia e imparcialidad del órgano proponente, e introducir criterios o apreciaciones que se aparten de los criterios exclusivamente técnicos, que deben presidir las actuaciones de la Mesa de contratación.

En el expediente aportado, en cuanto a la actividad de la Mesa, figuran los siguientes documentos:

- El Acta de 26 de mayo de 1998, sobre la apertura de documentación general, en el que se establecen algunas incidencias subsanables que han sido detectadas en su examen, y en la que se señala la admisión de todas las empresas licitadoras.
- El Acta de 29 de mayo de 1998, donde se refleja la apertura de las plicas con la proposición económica y se acuerda su remisión a los servicios técnicos para la emisión del oportuno informe, pudiendo recabar otros informes externos y convocando a las empresas, con el objeto de tener un mejor conocimiento de las ofertas presentadas, para que efectúen una exposición de las ofertas y sus variantes. Aunque se manifiesta con carácter general que se procede a notificar el resultado de la calificación previa de los documentos presentados, no se hace mención expresa a la comprobación de la subsanación de las deficiencias observadas en la documentación general.
- El Acta de 6 de abril de 1999, en la que se recoge la entrega del Informe del Técnico del Servicio de R.S.U. y limpieza viaria y se formula la propuesta de adjudicación al grupo de empresas que integrarán la UTE Zamora Limpia, variante nº 2.
- El Dictamen del 12 de abril de 1999 de la Comisión Informativa de Economía y Hacienda, por el que se acordó dejar pendiente la adjudicación al haber sospechas sobre la veracidad del informe técnico y proceder a la contratación de una consultoría y asistencia técnica, que se adjudicó a la empresa TECNIGRAL, S.L., con el fin de solicitar asesoramiento técnico complementario y despejar dichas sospechas.
- El Acta de 1 de junio de 2000, dos años después de la apertura de la documentación administrativa y un año después de formularse la propuesta de adjudicación, en la que se afirma erróneamente que se constituye la Mesa para la adjudicación de un contrato de consultoría y asistencia técnica consistente en el estudio e informe para la valoración de las ofertas presentadas al concurso, cuando dicho contrato ya se había ejecutado y entregado el informe al Ayuntamiento, en el mes de mayo. El Acta, en realidad, se refiere a la nueva propuesta de adjudicación del contrato de gestión de recogida de residuos y limpieza viaria, en base al informe externo de la empresa TECNIGRAL, S.L. aportado. El contenido de este informe, que analiza las proposiciones de las seis licitadoras con un total de 33 ofertas (entre ofertas base y variantes), es coincidente en cuanto a la empresa adjudicataria y variante presentada con el de los servicios técnicos municipales (UTE Zamora Limpia,

variante nº 2), que fundamentó la primera propuesta de adjudicación, por un importe de 476.536.113 pesetas año, IVA incluido, (2.864.039,73 euros).

Para la valoración realizada, tanto en el informe emitido por el Técnico de Servicio de R.S.U. y Limpieza Viaria, de fecha 6 de abril de 1999, como en el de asesoramiento externo realizado por la empresa TECNIGRAL, S.L., debido a que en el PCAP no se desarrollaron suficientemente ni se establecieron los criterios de reparto de las puntuaciones máximas atribuidas a dichos criterios, se han utilizado elementos y subcriterios nuevos, así como su ponderación, que aunque son objetivables, eran desconocidos por los licitadores en el momento de preparar sus ofertas; se incumple lo establecido en el artículo 87 de la LCAP y es contrario a los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal.

Finalmente se aprobó la resolución de adjudicación por el Pleno del Ayuntamiento, sobre la base de la propuesta que realiza la Mesa de contratación y considerando como informe “fundamental y único” el emitido por los Servicios Técnicos Municipales, el 16 de junio de 2000. Además, se incumple el plazo máximo de resolución de 3 meses desde la apertura de las ofertas, establecido en el artículo 90 de la LCAP.

2

El anuncio de adjudicación, publicado en el BOP, no se ajusta al contenido establecido en el Anexo VI del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, al no figurar el número de expediente, boletín oficial y fecha de publicación del anuncio de licitación, el presupuesto base de licitación y el plazo de ejecución, incumpliendo lo establecido en el artículo 24 del citado RD 390/1996.

La formalización del documento contractual, el 8 de agosto de 2000, no se realizó en el plazo de 30 días naturales a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación, incumpliendo la cláusula 16 del PCAP y el artículo 55 de la LCAP.

III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Se han realizado verificaciones sobre la existencia y la aplicación por la Entidad de sistemas de control para determinar la buena ejecución del Servicio, así como las modificaciones en el objeto y en el precio que ha sufrido el contrato, y la regularidad de los pagos realizados.

² 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 en el PCAP figuran las siguientes cláusulas:

- La cláusula 18 establece que los servicios contratados se sujetarán a la inspección y vigilancia del Ayuntamiento a través de su Servicio de Medio Ambiente, que tendrá acceso a todas las dependencias afectas al servicio y a cuanta información sea necesaria. También podrá realizar los correspondientes ajustes de unidades, si existiesen diferencias entre los servicios prestados y los reflejados en los partes de trabajo. Existirá un Libro de Órdenes, donde se recogerán las dictadas al contratista.
- La cláusula 19 señala que el adjudicatario viene obligado, si así se le indica por los responsables municipales del servicio, a desplazar diariamente al Ayuntamiento y en las horas que se le señale, a un responsable del servicio, quien entregará un parte donde se reflejen los trabajos realizados y anomalías producidas.

Sobre la información acerca de los mecanismos de control establecidos para el seguimiento y verificación de la adecuada ejecución del contrato, el Ayuntamiento manifestó que el responsable del seguimiento del contrato es el Coordinador Jefe del Servicio de Medio Ambiente. En la documentación aportada en fase de alegaciones figuran partes de inspección correspondientes a diversas fechas, que incluyen hora, lugar y fecha de la inspección, incidencias detectadas y trabajos correctivos realizados, con las firmas de la empresa y del Jefe de Servicio de Medio Ambiente. La documentación aportada refleja una posición de control activo de las obligaciones del contratista por parte del Ayuntamiento, si bien no se ha aportado el Libro de Órdenes señalado en la cláusula 18 del PCAP. También manifiesta el Ayuntamiento disponer de los correspondientes partes de actividad de Recogida domiciliaria de muebles, de animales muertos y vivos, de basura y limpieza viaria, de Recogida de papel y cartón, de Recogida de envases, de Limpieza de contenedores, de Ubicación de contenedores de recogida y del Parte general de trabajo diario.³

III.3.4.2. Fecha de efectos y precio inicial

El PCAP establece en la cláusula cuarta que la concesión tendrá una duración de 10 años contados desde la firma del contrato, el 8 de agosto de 2000. La prestación efectiva del servicio

³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

comenzó el 1 de septiembre de 2000, dentro del plazo máximo de 90 días desde la adjudicación establecido en el documento contractual.

El objeto del contrato incluye diversas prestaciones por lo que, para la determinación del precio individualizado del servicio por Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, se ha tomado como referencia la oferta considerada como más ventajosa y que resultó la adjudicataria del contrato, a fin de obtener el precio diferenciado del indicado servicio. El precio anual inicial del contrato, conforme al desglose contenido en la oferta, quedó fijado como se determina en el cuadro siguiente. La adjudicación se realizó en pesetas, figurando en el cuadro también su conversión a euros:

Canon inicial anual del contrato (2000)

Concepto	Importe (IVA incluido)		Porcentaje
	Pesetas	Euros	
Recogida de residuos domiciliaria (ordinaria mixta, selectiva muebles, papel- cartón, vidrio, pilas usadas, envases, mantenimiento contenedores, lavado y desinfección)	148.172.187,00	890.532,78	31,09%
Limpieza urbana	267.147.633,00	1.605.589,61	56,06%
Desratización	3.657.588,00	21.982,55	0,77%
Recogida de animales vagabundos	485.681,00	2.919,00	0,10%
Recogida puntos limpios	2.975.169,00	17.881,13	0,62%
Tratamiento R.S.U.	7.104.292,00	42.697,65	1,49%
Medios comunes	46.993.565,00	282.437,01	9,86%
Total canon anual	476.536.115,00	2.864.039,73	100,00%

CUADRO Nº 1

Debido a que el Ayuntamiento de Zamora no ha aportado otra información que la reflejada en este cuadro, no es posible determinar el precio inicial del contrato que corresponde exclusivamente al servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, al corresponder casi el 10% de los gastos a una partida denominada “Medios comunes”, que afecta a la totalidad de los servicios contratados.

En base a la información facilitada por el Ayuntamiento sobre la facturación referente a los años 2014 y 2015, en el que considera imputable a la recogida de residuos sólidos urbanos el 40% de los importes certificados, el precio inicial del contrato, por lo que se refiere a la R.R.S.U. exclusivamente, sería de 1.145.615,89 euros.

III.3.4.3. Modificados

Desde la adjudicación del contrato han sido aprobados los siguientes modificados:

- **Modificado nº 1**, tramitado en 2002, tiene por objeto la ampliación de los ámbitos de recogida lateral a más zonas, la incorporación de más servicios de barrido mecánico y manual a zonas que tienen frecuencias más bajas, incrementar el número de papeleras y el aumento de recursos humanos mediante la creación de 5 puestos de trabajo. El coste de la modificación ascendió a 566.473,75 euros, lo que representa un incremento del 19,77% del precio del contrato. El Pleno adoptó el acuerdo de aprobación del modificado a pesar de que el informe de la intervención es desfavorable señalando que toda la documentación justificativa de las "necesidades nuevas", en las que se basa, toman como referencia el año 1997 cuando el contrato no fue suscrito hasta agosto de 2000; no pudiendo modificarse un contrato que jurídicamente no existe. Tampoco hay constancia del informe desglosado del Servicio Jurídico sobre el modificado; tan solo en el expediente figura un informe propuesta del Jefe de Servicio de Contratación con un "visto bueno" de la Secretaría Accidental, sin que se cite la disposición o la circunstancia en virtud de la que se ejerce tal competencia.

La garantía definitiva no se reajustó en el plazo de 15 días desde la fecha de notificación al empresario del acuerdo de modificación, incumpliendo lo establecido en el artículo 43 de la LCAP.

La ampliación de los servicios, objeto de este modificado, surte efectos el 1 de octubre de 2002, fecha anterior al reajuste de la fianza, que se produce de 14 de octubre, y a la formalización del modificado, realizada el 23 de ese mismo mes.

Señalar además que la compra de los nuevos vehículos y maquinaria tuvo entidad suficiente para haber sido objeto de un contrato de suministros mediante una licitación independiente, no garantizando el procedimiento utilizado los principios de publicidad y concurrencia, incumpliendo el artículo 11 de la LCAP, y de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa.

- **Modificado nº 2**, tramitado en 2009. Se basa en el aumento de zonas de la ciudad en las que debe prestarse el servicio, que conlleva incremento de medios materiales, en vehículos y maquinaria, y la ampliación de recursos humanos mediante la creación de nuevos puestos de trabajo, (número de jornadas equivalentes a 16,32 puestos). Sin embargo, la cláusula 22 del PCAP establece que "originará modificación el aumento o disminución de población o suelo urbano, de al menos un 10% respecto de los datos que existan a la firma del contrato". En el expediente figuran

referencias a los informes de los departamentos de Rentas y de Informática, en los que constan incrementos desde el año 2000 del número de viviendas en un 28,53% y del número de habitantes del 6,18%. No figuran incrementos porcentuales del suelo urbano en el informe del Departamento de Urbanismo. Por lo tanto, no existe justificación para este modificado, al no cumplirse ninguna de las condiciones señaladas en la citada cláusula e incumple lo establecido en el artículo 102 de la LCAP.

El importe del modificado ascendió a 973.054,19 euros, que supone un incremento 23,19 % del precio del contrato, aunque en el expediente se indica el 18,82%, ya que el contrato pasa de 4.195.931,46 a 5.168.985,65 euros.

También, hay que señalar, como en el modificado anterior, que la compra de los nuevos vehículos y maquinaria tuvo entidad suficiente para haber sido objeto de un contrato de suministros mediante una licitación independiente; no garantizando el procedimiento utilizado los principios de publicidad y concurrencia, incumpliendo lo establecido en el artículo 11 de la LCAP.

- **Modificado nº 3**, tramitado en 2013. Corresponde, por un lado, con la integración del nuevo servicio de recogida y mantenimiento de infraestructuras de los contenedores soterrados, por importe de 54.037,32 euros anuales y, por otro, con la intención de disminuir los costes en un 12% sobre el precio actual, sin reducción ni menoscabo de los servicios, como consecuencia de la adopción por el Ayuntamiento de políticas de austeridad. El nuevo precio del contrato se fijó en 4.922.888,93 euros anuales, que supone una reducción en conjunto del precio del contrato de un 11,02% sobre el precio anterior.

En el informe del Técnico de Medio Ambiente se descarta la disminución de precios mediante la reducción de servicios y de plantilla, y centra las posibilidades de rebaja del coste en la reducción de gastos generales y beneficio industrial, así como en un ajuste de las condiciones salariales y de jornada de los trabajadores de la empresa contratista. También cuantifica la reducción de coste en un 12%, pero sin que figuren los detalles de los cálculos efectuados.

En el informe de fiscalización de 28 de diciembre de 2012, el mismo día de la aprobación por el Pleno, se puso de manifiesto la necesidad de que el acuerdo de modificación incluyese la referencia a las condiciones contenidas en el informe del Técnico de Medio Ambiente, al ser el único documento donde se cuantifica el mantenimiento del equilibrio económico y concurre la aceptación del contratista. Además indica que el dictamen de la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras y Medio Ambiente, de 21 de diciembre de 2012, no ha sido sometido a fiscalización previa.

El modificado aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de diciembre de 2012, firmando la UTE el inicio de sus efectos el 1 de enero de 2013, señala que tiene por objeto la inclusión en el contrato del servicio de recogida y mantenimiento de los contenedores soterrados y, además, “una optimización de los servicios que logrará un ahorro para las arcas municipales de un 12%”, sin ninguna descripción ni desglose de su contenido. Entre los informes que señala que se han tenido en cuenta no figura el de fiscalización realizado por la Intervención.

La formalización del contrato se realizó el 20 de febrero de 2013, como consecuencia del retraso de la UTE en el reajuste de la garantía definitiva, sin indicar su fecha de efectos. Inicialmente el Ayuntamiento lo aplicó desde el 1 de enero de 2013, pero tras la reclamación de la empresa contratista se acordó el abono de 92.213,06 euros, por las diferencias dejadas de percibir en enero y febrero, debido a que el modificado tenía como resultado final una rebaja del canon. Como consecuencia los efectos del modificado se producen a partir del 20 de febrero de 2013.

Por otro lado, en el listado de obligaciones presupuestarias, reconocidas en 2013, se observan tres pagos correspondientes a los trabajos de sobrecostes y mantenimiento de contenedores soterrados realizados en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012 por un importe mensual de 4.503,13 euros, anteriores por tanto a la aprobación del modificado; y otros dos pagos por el mismo concepto, realizados en marzo y abril de 2012, por un importe mensual de 4.421,25 euros, cuando en estas fechas el expediente de modificación aún no estaba iniciado.

III.3.4.4. Revisiones de precios

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 12, determina el procedimiento para aplicar la revisión de precios, estableciéndose una sola vez al año, y procediéndose a la actualización del canon anual a partir del año siguiente al de la firma del contrato y años sucesivos, en una cantidad equivalente al 80% de variación del IPC regional tanto positivo como negativo.

Aunque no se justifican en el expediente documentalmente los índices empleados en las sucesivas revisiones, el importe de variación establecido coincide con el calculado aplicando los datos de la página web actual del Instituto Nacional de Estadística.

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.** Aprobada el 31 de julio de 2002, comprende el periodo desde septiembre de 2001 hasta agosto de 2002. Esta revisión se produce con efectos de 1

de septiembre de 2001, fecha en la que ya había transcurrido un año desde la formalización del contrato; sin embargo no se había ejecutado en el 20 por 100 de su importe lo que incumple lo establecido en el artículo 104 de la LCAP. El Pleno del Ayuntamiento aprobó la revisión al considerar que no es de aplicación este porcentaje de ejecución, de acuerdo con la interpretación realizada, en aquel momento, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

En el expediente figura un informe del Jefe del Servicio de Contratación, con el “visto bueno” del Secretario y el dictamen de la Comisión Informativa. En el informe de Intervención, de 18 de abril de 2002, se indica que existe crédito suficiente para hacer frente a los atrasos hasta el mes de marzo de 2002, pero añade que “el crédito disponible en la aplicación no permitirá hacer frente a la facturación que se devengue a lo largo del ejercicio 2002. En fase de alegaciones se ha aportado documento contable RC+ adicional que parece garantizar la existencia de crédito para hacer frente a la primera revisión de precios hasta el mes de noviembre de 2002”.⁴

- **Segunda revisión de precios.** Aprobada el 28 de febrero de 2003, comprende el periodo desde septiembre de 2002 hasta agosto de 2003. En el expediente figura un informe del Jefe del Servicio de Contratación, con el “visto bueno” del Secretario, el dictamen de la Comisión Informativa y el informe de la Intervención, que se pronuncia en similares términos que en la primera revisión.

- **Revisiones tercera y cuarta.** Aprobadas en 28 de noviembre de 2003 y 2 de marzo de 2005, comprenden los periodos de septiembre de 2003 a agosto de 2004 y de septiembre de 2004 a agosto de 2005. En el expediente figura un informe del Jefe del Servicio de Contratación, con el “visto bueno” del Secretario, el dictamen de la Comisión Informativa y el informe de la Intervención señala que se garantiza la cobertura presupuestaria de los atrasos derivados de la revisión, pero no de la totalidad de las nuevas obligaciones que se generarán a lo largo del ejercicio como consecuencia de la misma.

- **Revisiones quinta, sexta, séptima y octava.** Aprobadas en sesiones de 24 de octubre de 2006, 7 de mayo de 2008, y 29 de abril de 2009 (la nº 7 y 8). Comprenden el periodo desde septiembre de 2005 hasta agosto de 2009. Figura en el expediente el informe del Jefe del Servicio de Contratación, con el conforme del Secretario Municipal y dictamen de la Comisión Informativa, en las revisiones nº 5 y 6; sin embargo, no hay constancia del informe correspondiente a las revisiones nº 7 y 8. Se emiten los documentos de retención de crédito que complementan el importe de la correspondiente anualidad, incluyendo la revisión de precios; sin

⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

embargo, no hay referencia al crédito correspondiente a los atrasos del ejercicio anterior, que serán objeto de la oportuna liquidación.

- **Revisión novena.** Aprobada el 30 de noviembre de 2009. Comprende el periodo desde septiembre de 2009 a agosto de 2010. En el expediente figura el informe del Jefe del Servicio de Contratación y el dictamen de la Comisión Informativa, sin embargo no hay constancia del conforme de la Secretaría Municipal. Se trata de una revisión de precios negativa, motivada por una variación del IPC en este sentido, en la que el órgano de contratación acuerda descontar en la primera factura, a abonar a la empresa, el importe correspondiente a los meses atrasados.

- **Revisiones nº 10 y 11.** Aprobadas el 29 de diciembre de 2012. Comprende el periodo desde septiembre de 2010 a agosto de 2012. En el expediente figura el informe del Jefe del Servicio de Contratación y el dictamen de la Comisión Informativa, sin embargo no hay constancia del conforme de la Secretaría Municipal.

- **Revisiones nº 12 y 13.** Aprobadas el 28 de noviembre de 2013. Comprenden el periodo desde septiembre de 2012 a agosto de 2014. En el expediente figuran los informes del Secretario General, Coordinador Técnico de Medio Ambiente y Técnico de Administración General.

La Intervención ha formulado reparo suspensivo al expediente de revisión de precios, señalando por un lado que el plazo de ejecución del contrato ha finalizado al no haber sido objeto de prórroga expresa y, por otro, la improcedencia de la revisión de precios. En esta revisión se incluyen los acuerdos del modificado nº 3, por el que se integró en el contrato el servicio de recogida y mantenimiento de los contenedores soterrados y, además, se acordó una optimización del contrato mediante el establecimiento de un nuevo precio del mismo, como consecuencia de la adopción de políticas de austeridad. Sin embargo, los diferentes criterios interpretativos sobre los efectos jurídicos del indicado modificado (simple novación objetiva o nuevo contrato) así como la fecha de producción de efectos (aprobado el 28 de diciembre de 2012 y formalizado el 20 de febrero de 2013, pero cuya aplicación se realizó con carácter retroactivo) provocó los informes contradictorios de los diferentes departamentos municipales y el reparo suspensivo de la Intervención.

El Pleno ha aprobado, solventando el citado reparo, la revisión de precios referente a la minoración del precio del contrato teniendo en cuenta como fecha de efectos la de la formalización del modificado; sin embargo, desestimó la revisión de precios del servicio de contenedores soterrados. De esta manera, el efecto práctico es que el precio inicial de la modificación

pretendida, consistente en una reducción de precio del 12%, no fue tal, ya que dicho precio se vio revisado desde su origen.

También figura en el expediente otro Acuerdo del Pleno de 29 de septiembre de 2014, donde se aprueba subsanar errores en el cálculo de los importes correspondiente al periodo del 1 de enero al 20 de febrero de 2013 (periodo que media entre la fecha prevista de producción de efectos del tercer acuerdo de modificación del contrato y el de su efectiva formalización), por importe de 83.830,05 euros más IVA (92.213,06 euros). En fase de alegaciones se aportaron los informes técnicos emitidos por el Técnico de Administración General de Medio Ambiente, de 22 de agosto de 2014 y del Coordinador Jefe del Servicio de Medio Ambiente, de 12 de septiembre de 2014, que explican y justifican el Acuerdo del Pleno por el que se rectifica el error de cálculo en el abono de las facturas correspondientes a dicho periodo.⁵

Además figura un Acuerdo de 23 de diciembre de 2014 en el que, solventando el reparo del Interventor Municipal, se establece el canon desde el 1 de septiembre de 2013 en base al Acuerdo de 28 de noviembre de 2013. También se reconocen los atrasos adeudados a la UTE adjudicataria por la revisión de precios no realizada, de acuerdo con los términos de los informes del Coordinador Jefe del Servicio de Medio Ambiente y del Secretario General aportados al Consejo de Cuentas en la fase de alegaciones, reconociendo como deuda pendiente de pago la cantidad de 68.122,10 euros más IVA, como consecuencia de una corrección de la revisión de precios de los servicios prestados desde el 1 de septiembre de 2012 al 31 de octubre de 2014. Este periodo incluye servicios que continuaron prestándose con posterioridad a la fecha de finalización del contrato el 7 de agosto de 2014, como se indica en otros apartados del presente informe. De la cantidad señalada corresponderían 58.390,36 euros más IVA a la rectificación de la revisión de precios de servicios prestados hasta la finalización del contrato, y 9.731,74 euros más IVA a la rectificación de la revisión de precios de servicios prestados con posterioridad.⁶

- **Revisiones nº 14 y siguientes.** No se ha aportado la documentación correspondiente a las revisiones comprensivas de los periodos posteriores a septiembre de 2014, y que fueron objeto de petición expresa para la realización de los trabajos de la presente auditoría.

III.3.4.5. Prórrogas

La disposición 4ª del PCAP establece un plazo de duración de la concesión de 10 años desde la firma del contrato, pudiendo prorrogarse automáticamente por sucesivos plazos de dos

⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

años hasta un máximo de dos prórrogas, salvo denuncia de alguna de las partes, por lo que sus efectos temporales no podrían sobrepasar los 14 años, es decir, hasta el 7 de agosto de 2014.

- **Prórroga nº 1.** En el Acuerdo del Pleno de 29 de julio de 2010, que consta en el expediente, se acuerda prorrogar el contrato. También se han aportado los informes del Coordinador Técnico de Medio Ambiente, la Propuesta del Concejal Delegado, la del Técnico de Administración General, y la del Jefe de Servicio de Contratación, así como el escrito de conformidad del contratista. Además se han elaborado los correspondientes documentos contables de retención de crédito. Sin embargo, no hay constancia en la documentación aportada, ni se menciona en los informes citados, el preceptivo informe de fiscalización de la Intervención.

- **Prórroga nº 2.** No hay constancia en el expediente de la aprobación de un acuerdo por el Pleno en el que figure una segunda prórroga del contrato. Se han aportado los siguientes informes:

- 1) El Informe del Técnico de Administración General, de fecha 20 de agosto de 2012, en el que se establece que no es posible prorrogar un plazo ya vencido (la primera prórroga concluía el 7 de agosto de 2012), por lo que debería procederse a la licitación de un nuevo contrato.

- 2) El Informe del Letrado Municipal, de 18 de septiembre de 2012, que señala que el contrato se encuentra en vigor ya que ha quedado prorrogado tácitamente en aplicación de la LCAP, que al ser la fecha del perfeccionamiento del contrato anterior a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, no exigía que las prórrogas fuesen expresas. Sin embargo la doctrina de la administración consultiva establece que, desde la modificación operada en el régimen de las prórrogas por la Ley 53/1999 de 28 de diciembre, no es posible admitir la prórroga tácita de los contratos administrativos, aunque éstos se hubieran adjudicado antes de la entrada en vigor de la citada modificación; supondría vulnerar los principios comunitarios de transparencia y publicidad adecuada previstos a los artículos 43 y 49 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y constituir una vulneración del principio de plazo cierto del contrato.

- 3) El Informe de la Jefa del Servicio de Contratación, de 30 de noviembre de 2012, en el que señala que se debería haber procedido a la prórroga expresa del contrato, acreditando en el expediente el cumplimiento de los requisitos exigidos por la LCAP, siendo el incumplimiento de estos requisitos causa de nulidad del expediente; no obstante señala que, en la medida que se ha continuado realizando la prestación, debe entenderse que se ha producido la prórroga tácita del contrato. Este informe indica también que, de acuerdo con una comunicación interna del Departamento de Intervención, no existe crédito presupuestario en el ejercicio de 2012 para hacer

frente a los gastos propuestos, siendo causa de nulidad de derecho administrativo. Tampoco se justifica la fiscalización previa por la Intervención, la aprobación del gasto por el órgano competente, la formalización del mutuo acuerdo de las partes antes de finalizar el plazo de ejecución, ni la resolución formal de la aprobación de la prórroga por el órgano de contratación.

- **Situación posterior a la segunda prórroga.** La vigencia del contrato debería haber concluido el 7 de agosto de 2014, aunque se hubieran realizado correctamente las dos posibles prórrogas, de acuerdo con lo establecido en la disposición 4ª del PCAP. Por otra parte, la cláusula 42 del citado Pliego establece que "tanto en caso de rescisión o de resolución del contrato por cualquier motivo, el adjudicatario vendrá obligado a continuar prestando los servicios hasta que se haya otorgado nueva concesión, especialmente en el caso del vencimiento de plazo de la concesión".

Las actuaciones realizadas que figuran en el expediente son las siguientes:

- El 28 de agosto de 2013 el Servicio de Contratación informa al Servicio de Medio Ambiente de la fecha de finalización del contrato; en la misma fecha, el Secretario Municipal denuncia a la empresa adjudicataria la fecha de finalización del contrato.

- El 20 de mayo de 2014 el Servicio de Medio Ambiente remite al Interventor General, el anteproyecto de explotación para una nueva contratación y le solicita un informe sobre las cuestiones legales y económicas que pueden corregirse, así como si procede el inicio del expediente a pesar de la falta de información esencial (metros de acera y viales, resistencia y características de mantenimiento) y el desequilibrio entre el presupuesto actual y el coste real. El 28 de mayo de 2014 el Interventor informa sobre las cuestiones solicitadas, sin que ello tenga la consideración de fiscalización previa de expediente alguno, destacando que la prestación de la limpieza viaria no es susceptible de un contrato de gestión de servicios públicos sino de servicios; que deben determinarse las prestaciones que se incluirán en el objeto del contrato; que debe desagruparse de la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos o tramitarse conjuntamente, pero como contrato de servicios. Además señala que deberá contener mecanismos de control para evitar las subvenciones irregulares, no intromisión en la esfera de las relaciones laborales de la empresa y la necesidad de un estudio económico basado en el principio de gestión eficiente y no en los costes del contrato preexistente actualizados mediante índices.

- El Coordinador Técnico del Departamento de Medio Ambiente comunica, el 2 de julio de 2014, al Concejal Delegado la falta de documentos y datos esenciales para la elaboración del Pliego de Condiciones Técnicas, que hacen inevitable el retraso de la adjudicación y, señalando

también, que el presupuesto aprobado para el año 2014 es insuficiente al coste real del servicio. El 8 de julio de 2014, se realizó una propuesta de continuación del contrato en las condiciones vigentes en tanto se resuelvan las discrepancias existentes, ya que se trata de servicios de primera necesidad. También el Técnico de Administración General, en su informe de 10 de julio, se pronuncia en términos similares, proponiendo la habilitación de los créditos necesarios al efecto con cargo a 2014. En este sentido se pronuncia el Concejal Delegado de Ordenación, Planificación y Gestión Urbanística, Medio Ambiente y Salud Pública al formular, el 11 de julio, una propuesta de acuerdo para la continuación de la prestación en los mismos términos pactados en el contrato hasta la adjudicación de la nueva licitación, con habilitación de los créditos necesarios y la notificación del acuerdo a la adjudicataria y cuantos interesados consten en el expediente.

- El Interventor, con fecha 23 de julio de 2014, emite informe de fiscalización sobre la anterior propuesta, emitiendo reparo con suspensión de tramitación, en tanto se subsanen las deficiencias observadas. En el Informe se argumenta la nulidad radical del acuerdo propuesto, que no puede quedar obviada por las razones de interés público aducidas, y la inexistencia de otras razones de emergencia, urgencia o estado de necesidad, al conocerse la irremisible e indubitada fecha de finalización del contrato. No obstante se expide retención de crédito por la previsible facturación teórica de los servicios hasta el final del ejercicio 2014.

- El Coordinador Técnico de Medio Ambiente se ratifica en sus informes anteriores y manifiesta, con fecha 18 de julio de 2014, la procedencia de solventar el reparo de la Intervención. La fecha de este escrito no es congruente, pues se refiere al reparo del Interventor, que es de fecha posterior (23 de julio), como se ha señalado en el punto anterior.

- Por su parte, el Concejal Delegado de Ordenación, Planificación y Gestión Urbanística, Medio Ambiente y Salud Pública formula el 28 de julio nueva propuesta, en los mismos términos que la anterior, proponiendo además solventar el reparo de la Intervención Municipal.

- Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, el día 31 de julio de 2014, se acordó solventar el reparo interpuesto por la Intervención Municipal a la aprobación de la propuesta y la continuación de la prestación de los servicios en los mismos términos pactados. La continuación se acuerda “hasta la adjudicación de una nueva licitación”, aunque por la Intervención se advirtió de lo incorrecto de esta expresión, que debió ser “hasta el inicio de la vigencia del nuevo contrato”, teniendo en cuenta las dilaciones temporales entre ambos actos.

- No hay constancia en el expediente del documento de formalización del nuevo acuerdo, entre el órgano de contratación y los representantes de la UTE adjudicataria.

A la fecha de terminación de los trabajos de campo de esta fiscalización, en el mes de mayo de 2017, no se ha tenido conocimiento de la publicación de la licitación de un nuevo contrato por el Ayuntamiento de Zamora. Se mantiene por tanto, desde agosto de 2014, una situación de hecho, de naturaleza extracontractual y al margen de la legalidad, sin que se hayan adoptado medidas eficaces para su solución a pesar del tiempo transcurrido.

III.3.4.6. Cesiones de contrato

La cláusula 20 del PCAP establece que para la cesión del contrato se estará a lo dispuesto en el artículo 115 de la LCAP, de acuerdo con los requisitos previstos en el mismo.

La Unión Temporal de Empresas Zamora Limpia se constituyó mediante escritura de 21 de julio de 2000 y está integrada por las empresas que habían resultado adjudicatarias del contrato, con las siguientes participaciones:

- Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares “CESPA” S.A. (45%)
- Agua y Medio Ambiente S.A (30%)
- BEGAR Medio Ambiente S.A. (15%)
- Gravera del Magdalena S.L. (10%)

El Ayuntamiento de Zamora autorizó, el 28 de diciembre de 2010 y el 20 de julio de 2012, la cesión de la participación en el contrato del 10% de la empresa Graveras del Magdalena S.L. a la empresa Limpiezas Esla S.L., condicionada a que las partes instrumentasen dicho acuerdo en escritura pública. Se ha aportado en el expediente el documento de 7 de agosto de 2012, suscrito por el Ayuntamiento y la representante de la empresa Limpiezas Esla S.L., por el que se formaliza esta novación subjetiva. En este documento se señala la comprobación realizada por el Ayuntamiento de los requisitos de capacidad y solvencia de la nueva empresa, del depósito de la fianza definitiva y de la existencia de la cesión de los derechos y obligaciones derivados de la participación en la UTE, en escritura de 18 de enero de 2011 que no se aporta.

El 28 de mayo de 2014, el Ayuntamiento autorizó la cesión del 30% de los derechos y obligaciones del contrato pertenecientes a la empresa GLOBAL VAMBRÚ, S.L.U. a la empresa Fomento de Construcciones y Contratas S.A. En el acuerdo de autorización también se señala que la empresa Aguas y Medio Ambiente S.A, integrante inicial de la UTE adjudicataria, había pasado a denominarse ISOLUX CORSAN Servicios, S.A.U., segregando la participación en dicha UTE a favor de GLOBAL VAMBRÚ, S.L.U. En el expediente figura el documento suscrito por el

Ayuntamiento y el representante de la UTE Zamora Limpia, de fecha 23 de julio de 2014, por el que se formaliza la novación subjetiva del contrato; dicho documento señala que la empresa Fomento de Construcciones y Contratas S.A. presenta escritura, de 16 de junio de 2014, que no se aporta, en la que se formaliza la cesión de la participación en los derechos y obligaciones de la UTE. En la fase de alegaciones el Ayuntamiento aportó informe de la Jefa de Servicio de Contratación, de fecha 29 de abril de 2014, donde figura una relación de la documentación presentada por la empresa cesionaria a efectos de acreditar su capacidad y solvencia, de conformidad con lo exigido por el artículo 115.2.c de la LCAP.⁷

Según el documento de formalización contractual entre el Ayuntamiento y el representante de la UTE Zamora Limpia, de 23 de julio de 2014, las empresas integrantes de la UTE, tras las modificaciones señaladas, son las siguientes:

- Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares “CESPA” S.A. (45%)
- Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. (30%)
- Limpiezas, Ajardinamientos y Servicios SERALIA, S.A. (15%)
- Limpiezas Esla S.L. (10%)

No hay documentación justificativa, en el expediente, de la sustitución de la empresa BEGAR Medio Ambiente S.A., integrante inicial de la UTE, por la empresa Limpiezas, Ajardinamientos y servicios SERALIA, S.A.

III.3.4.7. Precios 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 2, suscrito mediante firma sin identificación de la persona responsable y con un sello de la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zamora, en el que se informaba de la cuantía del contrato durante los años 2013 y 2014, solo por el importe correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos, con los siguientes importes:

Canon anual en 2013 y 2014

	2013	2014
Precio base	1.969.155,60	2.021.263,20
IVA 10 %	196.915,56	202.126,32
Precio anual	2.166.071,16	2.223.389,52

⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

III.3.4.8. Facturación

El Ayuntamiento ha proporcionado las facturas expedidas por la concesionaria correspondientes a los servicios prestados durante los ejercicios 2013 y 2014, excepto las del mes de diciembre de 2014, de la que consta el certificado de cumplimiento.

En la cláusula nº 25 del PCAP se establece que los pagos se efectuarán previas certificaciones del contratista, supervisadas por el Técnico de los Servicios de Medio Ambiente, de haber realizado el servicio correspondiente. Sin embargo, no consta en el expediente aportado, la documentación justificativa prevista en los pliegos al no haber aportado las mencionadas certificaciones; se aporta un informe mensual del “Responsable del Subprograma” y el visto bueno, “Vº.Bº.”, del Concejal manifestando tanto la conformidad de la factura con los acuerdos que en su día autorizaron o comprometieron el gasto, y que el acreedor ha realizado la prestación íntegramente y de conformidad. Además, en las facturas figura un sello de registro de entrada del Ayuntamiento pero no están firmadas por ningún responsable de la empresa adjudicataria.

El importe de las facturas solamente incluye un desglose de base imponible, IVA y Total, y una referencia al Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento fijando el canon del periodo, por lo que se desconocen los importes correspondientes a la ejecución material, los gastos generales y el beneficio industrial.

Conforme a los Acuerdos adoptados por el Pleno que se han aportado, los importes totales correspondientes a las obligaciones, con cargo al contrato durante los ejercicios 2013 y 2014, son los siguientes:

Obligaciones con cargo al contrato

	2013	2014
Gestión de servicio mensualidades	4.933.745,01	5.053.161,12
Revisión 1/9/12-31/11/13	113.232,06	
Reclamación 1/1/13-20/2/13	26.806,12	
Atrasos revisiones 1/9/12-31/10/14	34.585,07	28.820,89
Revisión precios 1/11/14-31/12/14		10.704,89
TOTAL	5.108.368,26	5.092.686,90

CUADRO Nº 3

Las facturas referentes a la gestión mensual del servicio se desglosan en dos, una correspondiente al 60% y otra al 40% del importe del canon mensual. El Ayuntamiento informa que, aunque en el concepto aparece “Limpieza Viaria”, los certificados que corresponden al 40% de cada mes son los referentes a la recogida de residuos sólidos urbanos.

III.3.4.8.1 Facturación de servicios especiales y otros

En el artículo 8 del PPT se incluyen dentro del servicio de limpieza urbana la limpieza viaria y los servicios especiales de limpieza. Dentro de estos últimos se encuentran, conforme al artículo 12 de dicho pliego, la limpieza de pintadas, las limpiezas especiales con motivo de las fiestas, ferias y actos públicos y las limpiezas de acción inmediata; además, el artículo 13 del PPT se refiere a las campañas contra los roedores. Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.7 del citado Pliego, el Ayuntamiento podrá disponer que se presten servicios extraordinarios de recogida de basuras y otros “por causas imprevisibles de imperativo legal (Ley de Residuos Sólidos y Normativa Europea, etc., o necesidades inherentes a los Servicios)”, en cuyo caso el adjudicatario percibirá por los mismos la correspondiente indemnización.⁸

Por parte del Ayuntamiento de Zamora se han justificado en la fase de alegaciones los pagos especiales realizados a la empresa concesionaria durante 2013 y 2014, por labores de limpieza o similares realizados, que no corresponden estrictamente a las obligaciones derivadas del contrato fiscalizado, y que podrían considerarse como contratos independientes.⁹

No obstante, de la documentación aportada para justificar algunos de estos gastos se evidencia una deficiente redacción de los pliegos de prescripciones técnicas, que no afrontan con suficiencia las necesidades de limpieza ante eventos religiosos, festivos o culturales que se repiten todos los años (Semana Santa, Fiestas Patronales...), y que deberían quedar amparadas por el contrato. Teniendo en cuenta este aspecto, así como su importante volumen económico, se debería contemplar su inclusión en el objeto de futuros contratos de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos.¹⁰

Determinados pagos realizados en 2013 por servicios fuera del contrato corresponden a un amplio plan de eliminación de escombreras y zonas de vertidos incontrolados existentes en determinadas zonas de la ciudad. Los indicados trabajos son ajenos al objeto del contrato analizado, y teniendo en cuenta su importe debieron ser objeto de contratación independiente mediante licitación pública, con respeto a los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación, conforme al artículo 11 de la LCAP.¹¹

Por otro lado, se emiten facturas por gastos reconocidos durante 2013 referentes al servicio de recogida y mantenimiento de contenedores soterrados, realizado durante los meses de

⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

marzo, abril, octubre, noviembre y diciembre de 2012, cuando la modificación nº 3 del contrato no se formalizó hasta el 20 de febrero de 2013.¹²

En el listado de obligaciones presupuestarias reconocidas (fase “O”) facilitado por el Ayuntamiento, se incluye un apunte por importe de 53.342,42 euros, con cargo a 2014, en concepto de “Intereses varios”. En fase de alegaciones el Ayuntamiento aportó Decreto de Alcaldía por el que se estimaba la reclamación de la adjudicataria para el pago de intereses de demora, por retrasos en el abono de determinadas facturas de los años 2009 y 2010, al amparo de lo establecido en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.¹³

III.3.4.8.2 Facturación de servicios posteriores a la finalización del Contrato

Otro aspecto a tener en cuenta en relación con la facturación y pago se refiere a los efectos producidos por la extinción del contrato el día 7 de agosto de 2014. Teniendo en cuenta el Acuerdo de 31 de julio de 2014 del Pleno, por el que se acuerda la continuidad de los servicios en los mismos términos y condiciones económicas, se sigue produciendo la facturación y pago, ahora con carácter extracontractual, de los servicios recibidos.

En la información remitida a este Consejo de Cuentas en virtud del artículo 218 del TRLRHL, figura la siguiente relación de expedientes de reconocimiento de obligaciones, que corresponden a la facturación del periodo comprendido entre agosto de 2014 y diciembre de 2016.

Facturas posteriores a la conclusión del contrato¹⁴

EJERCICIO	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE	TOTAL
2014	212	1.263.290,28	1.263.290,28
EJERCICIO	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE	TOTAL
2015	11-ene	168.438,60	
	226	170.579,76	
	418	170.579,76	
	487/1	170.579,76	
	786	170.579,76	
	788	170.579,76	
	84	170.579,76	
	858	170.579,76	
	969	170.579,76	
	375	170.579,76	
	54/2	170.579,76	
542	170.579,76	2.044.815,96	
EJERCICIO	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE	TOTAL

¹² Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁴ Cuadro modificado en virtud de alegaciones

EJERCICIO	Nº EXPEDIENTE	IMPORTE	TOTAL
2016	1006	196.166,72	
	1023	196.166,72	
	1203	196.166,72	
	139	196.166,72	
	206	196.166,72	
	300	196.166,72	
	403	196.166,72	
	510	196.166,72	
	656	196.166,72	
	745	196.166,72	
	825	196.166,72	
	86	170.579,79	2.328.413,71

CUADRO Nº 4

De la tabla se deducen unos pagos por la prestación del servicio, posteriores a la conclusión del contrato, de 1.263.290,28 euros para el 2014, de 2.044.815,96 euros para el año 2015, y de 2.328.413,71 euros en el ejercicio 2016.

En los correspondientes expedientes de pago figuran:

- Informe del Responsable del Subprograma, con el visto bueno del Concejal Delegado, en el que se manifiesta la conformidad con la factura, que se corresponden con los acuerdos que en su día autorizaron o comprometieron el gasto, y que la prestación se ha realizado íntegramente y de conformidad. Se trata de los mismos modelos que se utilizaron para la tramitación de las facturas con cargo al contrato, aunque en estos casos no existen tales acuerdos de autorización y compromiso del gasto, ya que se trata de obligaciones contraídas al margen del contrato.

- Notas de reparos de carácter suspensivo de la Intervención Municipal, realizadas al amparo del artículo 216.2 del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al ser obligaciones contraídas con omisión de trámites esenciales, al tratarse de gastos no autorizados por el órgano competente y haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido para su contratación. Señala el informe las posibles responsabilidades del personal y autoridades al servicio de la Administración Pública por aplicación de la disposición adicional 19 del TRLCSP y de la base XIV de las de Ejecución del Presupuesto de 2015.

- Resolución de Alcaldía resolviendo la discrepancia mantenida por la Secretaría al reparo de la Intervención y ordenando la urgente e inmediata tramitación del expediente de pago. Entre las consideraciones que fundamentan la Resolución se alude a la existencia del Acuerdo del Pleno de 31 de julio de 2014, la necesidad de que la empresa pueda abonar los salarios de sus

trabajadores y hacer frente al resto de sus obligaciones y el imperativo de dar cumplimiento al plazo máximo de pago a proveedores establecido en la legislación vigente.

III.3.4.9. Subcontrataciones

Conforme al artículo 20 del PCAP, la subcontratación solo podrá recaer para las prestaciones accesorias, por tratarse de un contrato de Gestión de Servicios Públicos en base al artículo 171 de la LCAP.

Documentalmente no consta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la LCAP, la adjudicataria haya comunicado al Ayuntamiento por escrito posibles subcontrataciones de parte de los servicios objeto del contrato.

III.3.4.10. Extinción del contrato

El contrato agotó su duración y todas las posibilidades de prórroga el 7 de agosto de 2014, catorce años después de su formalización; con fecha 31 de julio de 2014 el Pleno del Ayuntamiento de Zamora acordó la continuación de la prestación de los servicios en los mismos términos pactados en el contrato, hasta la adjudicación de una nueva licitación.

III.3.4.11. Indicadores de gestión

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

Indicadores de Gestión

INDICADORES		2013	2014
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas	65.362	64.986
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	22.037,63	22.297,62
C	Días de recogida al año	362	362
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio	2.166.071,16	2.223.389,52
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	54.250.253,62	72.541.135,46
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	3.406.258,43	4.354.988,73
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U.	1.100	1.100
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	193.308	193.308
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	4	2
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	18	18
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	8	8

CUADRO Nº 5

Los datos anteriores han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Zamora. El dato de las obligaciones presupuestarias (letra D) se ha tomado de la información proporcionada por el Ayuntamiento en el modelo Anexo 2, ya que no ha sido posible obtenerlo de los certificados del Interventor, ni de los listados de la contabilidad presupuestaria de los ejercicios 2013 y 2014. En estos importes se han incluido obligaciones procedentes de ejercicios anteriores mientras que se han excluido obligaciones, que aunque corresponde al ejercicio han sido imputadas a ejercicios siguientes, por lo que no reflejan el “gasto real” de cada uno de ellos. 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.	0,34	0,34
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	16,83	16,93
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	33,14	34,21
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	98,29	99,71
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	1,57	1,96
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	3,99	3,07
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	52,11	67,01
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	0,06	0,03
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	8,77	8,67
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	19.800	19.800
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	8.800	8.800

CUADRO Nº 6

Teniendo en cuenta las limitaciones existentes en la información remitida y señaladas a lo largo de este informe, 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.3.4.12. 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.

El desglose de los datos publicados, correspondientes al ejercicio 2013, no permite conocer los datos relacionados con este contrato. Se obtuvieron directamente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a partir de las liquidaciones de presupuestos de aquel ejercicio y la publicación recoge exclusivamente 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)	2.424.687,70	2.223.389,52(1)	201.298,18
Producción anual residuos sólidos urbanos: toneladas	25.009	22.298	2.711,00
Nº contenedores	1.653	1.100	553,00

CUADRO Nº 7

(1) Debido a que no se nos ha proporcionado el importe correspondiente al 2014 por la prestación del servicio, como se señala en este Informe, el importe reflejado corresponde a las Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio.

Esta información remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente Ministerio de Hacienda y Función Pública), a través de la central de información económico-financiera, no coincide con los datos enviados a este Consejo para la realización de esta fiscalización, lo que pone en duda la exactitud de la información suministrada, conforme a lo establecido en la Orden HAP/2105/2012. Los datos suministrados en 2015, de Producción anual de residuos urbanos (25.021 toneladas), es similar al correspondiente a 2014, mientras que el número total de contenedores (1.100), es el mismo que los enviados para el ejercicio 2014.

IV. CONCLUSIONES

1) El Ayuntamiento de Zamora ha comunicado al Tribunal de Cuentas el contrato del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, y sus tres modificaciones, aunque no sus tres prórrogas. Tampoco ha hecho ninguna comunicación de este contrato al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Se incumple lo establecido en los artículos 58, 59 y 118 de la LCAP. (Apartado III.1)

2) En la aplicación de la normativa presupuestaria, no figura en el expediente el certificado sobre los límites de los gastos plurianuales incumpliendo lo establecido en el 86 del Real Decreto 500/1990. Tampoco se elaboran los documentos AD ni los RC correspondientes a todos modificados y a las prórrogas; y para las revisiones de precios no existe un criterio uniforme al realizar la tramitación presupuestaria lo que no se garantiza la cobertura presupuestaria necesaria para hacer frente al total de las obligaciones, incumpliendo lo establecido en los artículos 31, 54 y 56 del Real Decreto 500/1990.(Apartado III.2.1)

3) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no hay constancia de la aprobación expresa del expediente de contratación, del gasto ni de la apertura del procedimiento de adjudicación, que correspondería al Pleno, incumpliendo lo establecido en los artículos 68 y 70 de la LCAP. (Apartado III.3.2)

4) En las actuaciones preparatorias de tramitación del expediente no se ha establecido, con carácter previo, el Régimen Jurídico del servicio en contra de lo establecido en los artículos 156.2 de la LCAP. (Apartado III.3.2)

5) Por lo que respecta al cumplimiento del contenido de los Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, se han observado principalmente las siguientes incidencias: (Apartado III.3.2)

- No se establecen los requisitos mínimos de solvencia que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en el artículo 15 de la LCAP.
- En los criterios objetivos de adjudicación del contrato se aprecia un insuficiente desarrollo de estos criterios que, al no fijar los criterios de reparto de la valoración, convierte esta distribución en discrecional para el órgano de valoración, además se incluyen en este apartado criterios que debieron incluirse como de selección, lo que

incumple lo establecido en el artículo 87 de la LCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal.

6) En cuanto a la publicidad en el BOP, en los anuncios de licitación y de adjudicación se han omitido en su contenido varios aspectos que debían ser objeto de publicidad, por lo que incumple lo establecido en el artículo 24 del RD 390/1996 y no se ajusta al contenido establecido en el Anexo VI del citado Real Decreto. (Apartado III.3.3)

7) Por lo que se refiere a las actuaciones de la Mesa de contratación: los informes técnicos de valoración de las ofertas, que fundamentan la adjudicación del contrato, introducen elementos no previstos en el PCAP para evaluar las ofertas, lo que excede de la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos, incumpliendo lo establecido en el artículo 87 de la LCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal. (Apartado III.3.3)

8) ¹⁵

9) La formalización del documento contractual, al no realizarse en el plazo de 30 días naturales a contar desde el siguiente al de la notificación, incumple lo establecido en el artículo 55 de la LCAP y la cláusula 16 del PCAP. (Apartado III.3.3)

10) En los expedientes de modificación no están debidamente justificadas las necesidades nuevas o no se describe su contenido. También, en dos de ellos, tienen como objeto prestaciones que deberían haberse tramitado de forma independiente al contrato de gestión de residuos, incumpliendo lo establecido en el artículo 102 del LCAP y los principios de publicidad y concurrencia contenidos en el artículo 11 de la LCAP que deben informar la contratación pública. Además, se aplican algunas modificaciones con una fecha anterior a su tramitación. (Apartado III.3.4.3).

11) El Ayuntamiento de Zamora está prestando servicios, desde hace años 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.3.4.5).

¹⁵ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

12) Además del canon anual, se han abonado facturas por necesidades de limpieza ante eventos religiosos, festivos o culturales que se repiten todos los años y que debieron quedar suficientemente cubiertas por el objeto del contrato. También se han abonado servicios que pudieron ser objeto de contratación independiente mediante licitación pública, en cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación, conforme al artículo 11 de la LCAP. Además, se abonan facturas por el servicio de recogida y mantenimiento de contenedores soterrados, que corresponden a periodos anteriores a la fecha de formalización del correspondiente modificado y, con cargo al presupuesto de 2014, se han abonado 53.342,42 euros en concepto de intereses legales por retrasos en el pago de facturas de 2009 y 2010.” (Apartado III.3.4.8.1) ¹⁶

13) La Intervención Municipal elabora Notas de reparos de carácter suspensivo, al amparo del artículo 216.2 del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, señalando que son obligaciones contraídas con omisión de trámites esenciales, al tratarse de gastos no autorizados por el órgano competente y haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido para su contratación; también señala el informe las posibles responsabilidades del personal y autoridades al servicio de la Administración Pública por aplicación de la disposición adicional 19 del TRLCSP y de la base XIV de las de Ejecución del Presupuesto de 2015. (Apartado III.3.4.8)

14) 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.3.4.11)

V. RECOMENDACIONES

1) El Ayuntamiento de Zamora deberá tramitar, de manera perentoria, el expediente para la contratación de la prestación de los servicios correspondientes; evitando seguir en la situación de ilegalidad señalada a lo largo de este informe y la reiterada elaboración, por la Intervención Municipal, de las correspondientes notas de reparo. Este 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.

¹⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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

3) El Servicio correspondiente deberá incluir en el objeto del contrato las necesidades de limpieza adicionales que se producen todos los años.¹⁷

4) 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.

VI. OPINIÓN

De acuerdo con los trabajos realizados, el Ayuntamiento de Zamora no cumple con la legalidad en las siguientes fases de la tramitación del procedimiento de contratación administrativa: Actuaciones preparatorias, Adjudicación y Modificados. (Conclusiones nº 3, 4, 5, 7, 9 y 10).

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 11)

Palencia, 24 de julio de 2018

EL PRESIDENTE

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

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones