



**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 PALENCIA**

---

**PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2016**



CONSEJO DE CUENTAS  
DE CASTILLA Y LEÓN

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

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2018, adoptó el Acuerdo 108/2018, por el que se aprueba el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN REALIZADA PARA LA GESTIÓN DE LA RECOGIDA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL AYUNTAMIENTO DE PALENCIA, 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 Palencia, a las Cortes de Castilla y León, al Tribunal de Cuentas y a la Junta de Castilla y León. Del mismo modo, acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

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

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

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry



## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>I.2. MARCO JURÍDICO.....</b>	<b>6</b>
<b>II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>II.2. ALCANCE.....</b>	<b>8</b>
<b>II.3. LIMITACIONES .....</b>	<b>10</b>
<b>II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....</b>	<b>10</b>
<b>III. RESULTADOS DEL TRABAJO .....</b>	<b>11</b>
<b>III.1. COMUNICACIÓN DE LOS CONTRATOS AL REGISTRO.....</b>	<b>12</b>
<b>III.2. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO.....</b>	<b>12</b>
III.2.1._ORGANIZACIÓN .....	12
III.2.2._CONTROL INTERNO .....	14
<b>III.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.....</b>	<b>16</b>
III.3.1. ANTECEDENTES .....	16
III.3.2. ACTUACIONES PREPARATORIAS .....	16
III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO .....	21
III.3.4. SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO.....	24
III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO .....	32
III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN .....	33
III.3.7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	34
<b>IV. CONCLUSIONES .....</b>	<b>35</b>
<b>V. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>38</b>
<b>VI. OPINIÓN.....</b>	<b>40</b>



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

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

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



### **NOTA SOBRE LOS RATIOS Y PORCENTAJES**

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

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados otorga a las Comunidades Autónomas, la competencia para elaborar planes autonómicos de residuos que contengan un análisis actualizado de la situación de los mismos en su ámbito territorial y una exposición de las medidas para facilitar su reutilización, reciclado, valorización y eliminación, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en ella.

Con este marco normativo aplicable a los residuos y la necesidad de dotar al territorio de Castilla y León de un instrumento de ordenación único en esta materia, se aprueba por el Decreto 11/2014, de 20 de marzo, el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado “Plan Integral de Residuos de Castilla y León”.

La competencia para la ejecución de estas políticas mediante la recogida de residuos urbanos y su tratamiento, en el ordenamiento jurídico español, está atribuida a la administración local. El Título VIII de la Constitución define la organización territorial del Estado en municipios, provincias y en las CC.AA., que se constituyan, garantizando a cada una de ellas la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En el ámbito de la administración local, la autonomía de los municipios se menciona expresamente en el artículo 140 del citado texto constitucional.

En este sentido, la Carta Europea de Autonomía Local, elaborada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aplicable en España, mediante instrumento de ratificación otorgado el 20 de enero de 1988, desde el 1 de marzo de 1989, define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local regula, con carácter básico, el contenido de la autonomía local reconocida en la Constitución y en la Carta Europea, estableciendo las materias en las que las Entidades locales han de ejercer competencias.

El artículo 25 de la Ley de Bases enumera los servicios cuya competencia corresponde a los municipios y entre ellos incluye la gestión de los residuos sólidos urbanos. Además el servicio de recogida de residuos se encuentra en la relación de servicios obligatorios del artículo 26 de la citada Ley de Bases, el cual añade que será también obligatorio el tratamiento de residuos para los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

De esta forma se configura como obligatorio y de ámbito municipal el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y el de tratamiento de residuos para los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, Decreto de 17 de junio de 1955 en su Título III, establece la prestación de los servicios, mediante Gestión directa o indirecta, detallando dentro de estas las diversas formas de gestión.

### **I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN**

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde a éste la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

El artículo 4.g) de la Ley 2/2002 antes mencionada y el artículo 13.i) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, recogen dentro de la función fiscalizadora, "cualquier otra actuación que le encomienden las Cortes de Castilla y León o el Tribunal de Cuentas."

El presente informe se elabora en ejecución del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su sesión del día 12 de febrero de 2016 (BOCYL nº 43, de 3 de marzo), que incluye entre las actuaciones previstas la "Fiscalización de la contratación realizada para la gestión de la recogida de los residuos sólidos urbanos en el Ayuntamiento de Palencia".

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

## **I.2. MARCO JURÍDICO**

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

- La Directiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo y Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), que atribuye al Municipio, en su artículo 25.2 apartado b), la competencia para la gestión de los residuos sólidos urbanos, entre otras.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAP y PAC).
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (TRLCAP)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (TRLRHL)
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (LCSP)
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (Deroga la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998)
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCSP)
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.



- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGLCAP)
- Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. (RDPLCSP).
- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
- Decreto 50/1998, de 5 de marzo. Modifica y ordena la revisión del Plan Director Regional de Gestión de los residuos sólidos urbanos, aprobado por Decreto 31 mayo 1990. (En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto se elevará a la Junta de Castilla y León para su deliberación y aprobación, si procede, un nuevo Plan Regional de Gestión de Residuos Urbanos.).
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008 - 2015, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de España, en su reunión del 26 de diciembre del año 2008.

Además también se han dictado, sin aplicación para el ejercicio 2013, las siguientes normas:

- Decreto 11/2014, de 20 de marzo (BOCYL de 24-03-2014), por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado «Plan Integral de Residuos de Castilla y León».
- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el “Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020”.

## **II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES**

### **II.1. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

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

Palencia es un municipio con una extensión aproximada de 94,71 km<sup>2</sup>, el 1,18% de la superficie de la provincia, y con una población de 80.649 habitantes, en 2013, y de 80.178 habitantes en 2014.

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

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 Palencia.

Según el principio de publicidad todos los licitadores deben poder acceder a toda la información necesaria para la adecuada elaboración y presentación de la oferta antes de la adjudicación, por lo que el órgano de contratación ha de utilizar los medios que la Ley establece para que la contratación sea notoria y conocida por todos los posibles interesados: perfil del contratante, anuncio previo y publicaciones de las licitaciones y adjudicaciones, comunicaciones al Registro de contratos, etc.

Atendiendo al principio de transparencia se verificará la protocolización o documentación de las actuaciones en el expediente, la realidad de las mismas, y su puesta de manifiesto en el procedimiento de contratación de forma clara, comprensible y sin ambigüedad.

El principio de libre concurrencia implicará por un lado el libre acceso a las licitaciones, es decir que toda empresa que reúna las condiciones de aptitud para contratar debe poder hacerlo, y por otro la libre participación o asistencia al procedimiento de adjudicación, restringiendo la publicidad y concurrencia tan solo excepcionalmente y en los supuestos tasados por la ley.

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

Por último el principio de no discriminación e igualdad de trato implicará verificar las condiciones y requisitos exigidos legalmente a los candidatos, analizando los pliegos que rigen el contrato, su objeto, los criterios de adjudicación directamente vinculados y la valoración de las ofertas.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo a lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III) aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo el 16 de junio de 2014, y ordenada su aplicación por el

Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas. Supletoriamente se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

La adecuada comprensión de este informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de campo de esta auditoría concluyeron en el mes de julio de 2018.

### **II.3. LIMITACIONES**

Con carácter general no han existido limitaciones al alcance, adoptando el ayuntamiento fiscalizado una actitud de colaboración, proporcionando la documentación solicitada, con las excepciones señaladas a lo largo de este informe.

### **II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

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

La remisión del Informe Provisional para Alegaciones se realizó mediante escrito de fecha 13 de septiembre de 2018 y fue recibido por el ente fiscalizado el 14 de septiembre, según consta en el acuse de recibo remitido por el Servicio de Correos.

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

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

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

### **III. RESULTADOS DEL TRABAJO**

El expediente de contratación analizado en esta fiscalización corresponde a un contrato de gestión de servicios públicos que, bajo la modalidad de concesión administrativa, tiene por objeto el servicio de limpieza urbana y recogida selectiva domiciliar de basuras del municipio de Palencia.

Este procedimiento de contratación se realiza como consecuencia de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por la que se anula el contrato del Servicio de Limpieza Viaria existente hasta ese momento.

El contrato fue adjudicado el 21 de agosto de 2007 y se formalizó en documento administrativo el 10 de octubre de 2008. Existe discrepancia en la fecha de entrada en vigor del contrato ya que por un lado, de acuerdo con lo establecido en el PCAP, comenzó el 1 de septiembre de 2007 mientras que el acta de puesta en funcionamiento establece su vigencia inicial en el 1 de enero de 2009. El plazo de duración es de 13 años, y, por tanto, a la fecha de finalización de los trabajos de campo de la presente fiscalización, el contrato se encontraba en vigor. En los pliegos no se establece la posibilidad de prórrogas.

El importe total anual de la adjudicación ascendió a 5.995.391,34 euros (7% IVA incluido), de los que se han considerado imputables a la recogida de residuos urbanos 1.828.594,36 euros (7% IVA incluido), lo correspondiente al 30,50% del importe total.

Este contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir de enero de 2010, de acuerdo con el procedimiento establecido en los pliegos.

Además, figura en el expediente una modificación del contrato, autorizada en marzo de 2011, que implica una reducción del precio del contrato de 19.762,32 euros, más el 8% de IVA. También se redistribuye el porcentaje teórico de imputación a la

prestación de recogida de residuos sólidos, llegando hasta el 35,35% del total del contrato.

El contrato fue adjudicado a la empresa URBASER, S.A., anterior concesionaria; sin que conste en el expediente cesiones del contrato, ni que la ejecución de los servicios haya sido objeto de subcontratación por la entidad adjudicataria.

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

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

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

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

#### **III.2.1. ORGANIZACIÓN**

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

a) El Ayuntamiento de Palencia no ha informado de la aprobación de normas internas propias en materia de contratación, por lo que sus actuaciones se rigen exclusivamente por la legislación estatal, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, y la prevista con carácter general para la Administración Local. El municipio dispone de un “Reglamento Municipal de

limpieza urbana, recogida selectiva domiciliaria y eliminación de residuos sólidos urbanos”, aprobado el 19 de junio de 2008.

b) 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 la Orden de inicio del expediente se firmó el 2 de enero de 2008 por el Concejal Delegado de Hacienda, haciendo referencia a las competencias delegadas por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, pero sin que determine expresamente la norma de delegación que señala.

c) La aprobación de los Pliegos de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas, del expediente de contratación y del gasto se realizó por el Pleno, en sesión de 21 de febrero de 2008. En esta misma sesión también delegó el Pleno, en la Junta de Gobierno Local, las competencias para adjudicar el contrato y para la resolución de cuantos trámites e incidencias se produjesen en la ejecución del mismo.

d) El procedimiento de licitación fue suspendido para el estudio y resolución de diversas alegaciones presentadas contra los pliegos. Con fecha 17 de abril de 2008 el Pleno del Ayuntamiento, previos los informes oportunos y dictamen de la Comisión de Hacienda, acordó la modificación del presupuesto de licitación inicial, que ascendía a 6.000.456,56 euros, elevándolo hasta 6.310.938,25 euros. Además, aprobó la modificación de diversas cláusulas de los Pliegos de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas.

e) El contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local con fecha 21 de agosto de 2008, y formalizado en documento administrativo por el Alcalde y el representante de la empresa adjudicataria, el 10 de octubre de 2008.

f) El Ayuntamiento de Palencia dispone de Perfil de Contratante y su acceso figura en la página web de la entidad; sin embargo no hay constancia de la publicación de la adjudicación de esta contratación, ni tampoco de las modificaciones y prórrogas del contrato, aunque parte de sus actuaciones son posteriores a la entrada en vigor del artículo 53 de la Ley 30/2007 de 30 de octubre. No obstante, la página web del Ayuntamiento ofrece una copia del contrato de limpieza viaria y recogida de basura y de los Pliegos utilizados.

g) 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 figura un documento contable de retención de crédito, de fecha 18 de febrero de 2008, para hacer frente a las obligaciones derivadas del expediente de contratación durante el primer año de ejecución del contrato. El informe de fiscalización de fecha 15 de febrero de 2008, emitido por el Viceinterventor municipal, señala que ...“Con respecto al resto de ejercicios la autorización del gasto de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos...”, indicando la partida presupuestaria a la que deberá aplicarse el gasto en ejercicios futuros. No hay constancia de la elaboración del documento contable complementario de retención de crédito para dar cobertura presupuestaria a la modificación al alza del presupuesto de licitación, aprobada por el Pleno el 17 de abril de 2008. <sup>1</sup>

- No hay constancia, en el expediente, del documento contable AD que refleje el compromiso del gasto una vez adjudicado el contrato; tampoco figuran los documentos contables de ajuste correspondientes a la modificación del contrato que supuso una disminución del canon anual. En cuanto a los expedientes de revisión de precios realizados durante la ejecución del contrato, se ha elaborado el documento de retención de crédito RC previo en todos en los que supuso un incremento, excepto en el correspondiente a 2010 en el que ni figura el documento ni se justifica que la revisión fuera a la baja, conforme a lo alegado por el Ayuntamiento. Se incumple lo establecido en los artículos 31, 54 y 56 del Real Decreto 500/1990. <sup>2</sup>

### III.2.2. CONTROL INTERNO

Con objeto de evaluar la aplicación de los mecanismos de control interno en la tramitación de los expedientes de contratación, se verificó si se había producido la emisión de los informe preceptivos y la fiscalización de los actos de contenido económico relativos al contrato, con carácter previo a su adopción por los órganos competentes, conforme a las normas de contratación y presupuestarias de la Entidad Local. También si los informes contenían reparos, objeciones u observaciones de interés

---

<sup>1</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>2</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones



y, en ese caso, si figura o no la posterior subsanación de éstos. Estas comprobaciones se realizaron para la fiscalización previa del expediente de contratación, para el compromiso del gasto una vez adjudicado el contrato y para la aprobación de los modificados, revisiones de precios y prórrogas.

Del análisis realizado hay que señalar que figura el informe de fiscalización, de 15 de febrero de 2008, previo a la aprobación del expediente de contratación emitido por el Viceinterventor del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 del TRLCAP, pero sin identificación de la persona que lo suscribe. Por lo que se refiere al preceptivo informe jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas, consta en el expediente un informe, sin objeciones, emitido por la Vicesecretaria Municipal, de fecha 14 de febrero de 2008, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Sobre la propuesta de resolución por la que se acordó el incremento del tipo de licitación y la modificación de los pliegos se han remitido los informes de fiscalización y jurídicos emitidos, respectivamente, por el Viceinterventor y la Vicesecretaria, ambos de fecha 11 de abril de 2008. También consta diligencia de fiscalización previa de la propuesta de adjudicación del contrato, de 13 de agosto de 2008. En ninguna de las firmas del Viceinterventor se identifica a la persona que la suscribe.<sup>3</sup>

Respecto de la única modificación contractual de la que se ha tenido conocimiento, consta en la documentación aportada la emisión de los informes jurídico de la Vicesecretaria de 26 de febrero de 2011, y de fiscalización previa por el Viceinterventor, de fecha 25 de febrero de 2011, sin identificación de la persona que firma; sin embargo, existe una incongruencia en las fechas de ambos informes, ya que en el de la Intervención se cita como documento del expediente el informe de la Secretaría, a pesar de tener una fecha posterior.

En cuanto a las revisiones de precios, existe diligencia de fiscalización previa de todas ellas por el Viceinterventor pero sin identificación de la persona que las firma.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>4</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

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

#### **III.3.1. ANTECEDENTES**

La fiscalización de este contrato se ha realizado en base a su calificación por el Ayuntamiento de Palencia como de Gestión de Servicio Público, delimitado en los artículos 154 y siguientes del TRLCAP, mediante concesión administrativa. No obstante señalar que la naturaleza de los contratos no puede determinarse atendiendo exclusivamente a la calificación que le haya dado el órgano de contratación, sino en consideración a su verdadera configuración en el PCAP.

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

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

Debido a la ausencia de ese riesgo la prestación, si se mantiene la actual configuración del contrato, debería quedar encuadrada en el futuro dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, acorde con la configuración de los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente y en la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

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

El procedimiento de contratación es consecuencia de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por la que se anula el contrato del Servicio de Limpieza Viaria existente hasta ese momento.

Si bien es evidente que el contrato responde a una finalidad específica de interés público, en el expediente no se ha dejado constancia expresa por el órgano de contratación de la necesidad del mismo, incumpliendo el art. 67.1 del TRLCAP.

El Municipio disponía de la correspondiente Ordenanza fiscal y de un “Reglamento Municipal de limpieza urbana, recogida selectiva domiciliaria y eliminación de residuos sólidos urbanos”, aprobado por el Pleno con fecha 19 de junio de 2008, por lo que a la fecha de adjudicación del contrato estaría establecido el “régimen jurídico básico del servicio público” a efectos de lo dispuesto en el artículo 155.2 del TRLCAP.

El Pleno del Ayuntamiento, por Acuerdo de 21 de febrero de 2008, aprueba los Pliego de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas y el de Condiciones Técnicas.

Sin embargo, con fecha 17 de abril de 2008 el Pleno del Ayuntamiento acordó la modificación en las cláusulas nº 6ª, 12ª, 19ª y 20ª del PCAP y 31ª, 43ª, 63ª y 120ª a 127ª del PPT. En la documentación remitida para esta fiscalización figura un documento denominado “Redacción final de los artículos 31, 43 y 63”, sin firmas y con el sello del Ayuntamiento en la primera y última página, en el que se alude, además de a los citados en el título, a los artículos 120 a 127, supuestamente del PPT; no figura ninguna referencia a las modificaciones del PCAP. Todo ello da lugar a incertidumbre en cuanto al contenido de las modificaciones aprobadas sobre la inicial redacción del PCAP y del PPT. Tampoco los informes emitidos con carácter previo a la aprobación de la modificación de los pliegos por el Pleno, expresan su contenido, limitándose a identificar el número de las cláusulas o artículos de los pliegos afectados.

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

- No figura la fecha completa de la redacción inicial del PCAP, al omitir el día del mes de su confección, lo que impide comprobar si se ha cumplido el orden procedimental establecido para el expediente, tales como la exigencia

de su aprobación antes o simultáneamente a la aprobación del gasto, que los informes preceptivos sobre el mismo se hayan producido con anterioridad, etc. Tampoco el cargo e identificación de la persona que lo firma.

- Aunque el PCAP establece, en su artículo 19, un presupuesto del contrato anual y que el importe final será el que resulte de la adjudicación, no recoge expresamente la mención sobre la existencia de los créditos precisos para hacer frente a las obligaciones que se deriven del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.2.d) del RGLCAP.
- No se establecen los requisitos mínimos exigibles que deben cumplir los licitadores para acreditar su solvencia económica y financiera ya que, el artículo 25.2 del PCAP, establece la acreditación de la solvencia económica mediante una remisión genérica e inconcreta a los medios señalados en los apartados a) y c) del artículo 16 del RGLCAP, sin especificar los mínimos suficientes de selección. Se incumple lo establecido en los artículos 15.3 del TRLCAP y el 11 del RGLCAP.
- En el artículo 5 del PCAP se impone a la adjudicataria la obligación de constituir una sociedad domiciliada “en la ciudad de Palencia”. Esta imposición va en contra de los principios generales que rigen la contratación pública, especialmente el de concurrencia, establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.
- En la oferta económica, valorable mediante la aplicación de fórmulas, se incluye como criterio de adjudicación la “Valoración del COSTE FICTICIO”, con un máximo de 20 puntos sobre un total de 100. Para otorgar la puntuación se establecen tres tramos en función del porcentaje de baja licitado sobre el “presupuesto ficticio tipo”, estableciendo un “umbral de saciedad” en el 5% de baja a partir del cual todas las ofertas se puntúan igual, lo que produce que obtengan la misma puntuación ofertas diferentes además de desincentivar mayores bajas, lo que va en contra de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 11 del TRLCAP.
- Se aprecia un insuficiente desarrollo en determinados criterios objetivos de adjudicación de carácter técnico que convierten esta distribución en discrecional para el órgano de valoración, lo que incumple lo establecido en

el artículo 86 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal. Su análisis es el siguiente:

❖ Oferta técnica del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos (hasta 12 puntos). Se detallan los aspectos a valorar, pero no se especifica la ponderación o la distribución de la totalidad de puntos en relación con cada uno de ellos. Esta misma situación se observa en la valoración del plan de atención e información al ciudadano (hasta 2 puntos) e imagen de los servicios (hasta 2 puntos).

❖ En la valoración de la adecuación de los medios propuestos a los trabajos a realizar, elección de la maquinaria adecuada (hasta 4 puntos), no se definen los requisitos mínimos, ni las características que serán valoradas positivamente, ni los estándares que posibiliten la comparación entre las distintas ofertas. Tampoco se especifica la ponderación o la distribución de estos aspectos sobre la puntuación total.

❖ Se valoran las características técnicas del material, mejoras medioambientales, cumplimiento de la legislación vigente y capacidad de adaptación a la evolución legislativa (hasta 3 puntos), pero no se establece una referencia para comparar las posibles mejoras, ni los aspectos a valorar ni su ponderación. También, se puntúan aspectos que son preceptivos para todos como el cumplimiento de la legalidad y otros imposibles de valorar como la capacidad de adaptación a la evolución legislativa, desconocida en el momento de la licitación. Además se valoran las mejoras e innovaciones tecnológicas en la maquinaria y el plan específico de emisiones durante el contrato (hasta 2 puntos), cuyo contenido podría solaparse con el anterior criterio y que comparte con él la falta de concreción.

❖ Las características, justificación, adecuación, idoneidad y nivel de definición de las instalaciones fijas e infraestructuras (hasta 8 puntos). Este criterio carece de la definición de los elementos a valorar. Además, teniendo en cuenta que se utilizarán las infraestructuras existentes, el criterio debió

referirse solo a las instalaciones nuevas o a las mejoras de las existentes, puesto que la mayoría son las ya disponibles en el anterior contrato.

❖ Otras Mejoras (hasta 4 puntos) en función de su interés práctico funcional y el coste de las mismas. Solo se identifica y describe una de las posibles mejoras, quedando todas las demás sin definir en los aspectos esenciales que serán tenidos en cuenta, a efectos de concretar el interés práctico de las mismas, para su admisión. Tampoco se establece el método de reparto de la puntuación máxima.

Por otro lado la mejora de “asumir el coste de cualquier indemnización que el Ayuntamiento se vea obligado a soportar como consecuencia de la liquidación del contrato anterior”, señalando en el pliego que debe “cuantificarse en un importe económico determinado que se ingresará en las arcas municipales a la firma del contrato”, es un criterio ajeno al objeto del contrato, que impide que las ofertas económicas se hagan sobre la base del presupuesto de licitación, sin que puedan ser alteradas por primas o aportaciones a satisfacer por el adjudicatario, y se incumple el requisito de que los contratos tendrán siempre un precio cierto, establecido en el artículo 14 TRLCAP.

- En el PCAP no se establecen los criterios objetivos que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada temeraria o desproporcionada, lo que incumple el artículo 67.2, k del RGLCAP. El artículo 130 del PPT establece que toda baja que supere la máxima puntuable del 5% será considerada baja temeraria, si bien la citada cláusula está vacía de contenido, ya que ninguna de las que se presenten excederá dicho umbral, pues no obtendría puntuación adicional por ello. Por otra parte, el artículo 127.2 del PPT incluye un supuesto de proposición defectuosa en relación con la oferta económica, al establecer que se procederá a la eliminación de la oferta que contenga "cualquier anomalía en el cálculo de los costes de personal así como la no consideración de alguna de las variables económicas fundamentales para la conformación del canon anual". Esta exclusión automática, que fue utilizada en la fase de valoración

como se detalla más adelante, priva al licitador de la posibilidad de justificar su oferta.<sup>5</sup>

- El PCAP no contiene el régimen de pagos a la empresa concesionaria, ni la fórmula o índice oficial aplicable a la revisión de precios o la indicación expresa de su improcedencia. Se incumple el artículo 67.2, ñ) y o) del RGLCAP.

En el Pliego de Condiciones Técnicas, además de establecer las características de la prestación, se incluyen preceptos referentes a la presentación y revisión de las ofertas (artículo 120 a 126), a los criterios de valoración (artículo 127), a la revisión de precios (artículo 128) y la baja temeraria (artículo 130), que no corresponden al contenido señalado en el artículo 68 del RGLCAP y que incumplen la prohibición de inclusión en estos pliegos de declaraciones o cláusulas que deban figurar en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, señalado en este mismo artículo 68.

### III.3.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

Examinado durante el procedimiento de adjudicación del contrato el cumplimiento de las disposiciones contempladas al respecto por la normativa de aplicación, y de los principios generales de la contratación administrativa recogidos en el artículo 11.1 del TRLCAP, incluyendo 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 fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 24 de marzo de 2008. El plazo inicial de 30 días naturales para la presentación de las proposiciones fue suspendido como consecuencia de la tramitación y resolución de las alegaciones presentadas contra el PCAP. Con fecha 30 de abril se publica un nuevo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia comunicando la reanudación del indicado plazo y ampliándole

---

<sup>5</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

otros 30 días más. También se señalan las cláusulas de los pliegos modificadas como consecuencia de las alegaciones señaladas.

- En el expediente figura la certificación de la Vicesecretaria del Ayuntamiento de las ofertas recibidas, que ascienden a un total de cinco, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 80.5 del RGLCAP.
- La Mesa de Contratación elabora un acta, con fecha 16 de junio de 2008, en la que se califica la documentación presentada, se declara la admisión de las cinco empresas licitadoras, se procede a la apertura de la proposición económica y se acuerda requerir los correspondientes informes sobre la propuesta técnica.
- En relación con el informe técnico de valoración de las ofertas emitido por el Ingeniero Municipal, de fecha 11 de agosto de 2008, hay que señalar lo siguiente:
  - ❖ No valora dos ofertas, proponiendo su eliminación, basándose en anomalías en el cálculo de los costes de personal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 127.2 del PPT. Tampoco valora la variante de una oferta “al diferenciarse únicamente en un servicio que se propone valorar por debajo del servicio base obligatorio, por lo que la oferta base siempre contaría con mayor puntuación que la variante”. El técnico debería haber valorado dichas ofertas siendo desechadas, en su caso, por la Mesa de Contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 84 del RGLCAP.
  - ❖ Existe un error en la valoración de la oferta económica. El informe señala, al valorar el apartado 2.A “Coste Ficticio” hasta un máximo de 20 puntos, que “todas las empresas consiguen la máxima puntuación, ya que las bajas ofertadas son iguales o superiores al 5%”. Sin embargo en el acta de la Mesa de Contratación, de 16 de junio de 2008, se señala que en las ofertas primera y segunda las bajas son del 3,28% y del 2,51%, respectivamente, sobre el precio de licitación; por lo tanto no debieron obtener la máxima puntuación en este apartado. No obstante señalar que, al no resultar



adjudicataria ninguna de las dos, dicho error no influyó en el resultado final del concurso.

❖ Consecuencia de la indefinición en el PCAP de algunos de los criterios de adjudicación, en el informe se realiza una labor de desarrollo de los pliegos, dotando a dichos criterios de los aspectos necesarios para poder realizar su valoración. La introducción de estos aspectos, desconocidos por los licitadores en el momento de preparar sus ofertas, excede la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos del órgano informante, que en todo caso se le reconoce. En otras ocasiones se incluyen en el informe los métodos de reparto de la puntuación total entre los diferentes aspectos a valorar sin que se justifiquen las diferentes ponderaciones elegidas, se utiliza una subdivisión de la puntuación de los servicios incluidos que no figura en los pliegos o no existe justificación entre los aspectos de cada oferta tenidos en cuenta y la puntuación atribuida. Se incumple lo establecido en el artículo 88 del TRLCAP y que además es contrario a los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal.

En el acta de 12 de agosto de 2008 la Mesa de Contratación asume el informe técnico, adopta como propia la puntuación contenida en él y realiza la correspondiente propuesta de adjudicación. Previo dictamen de la Comisión de Hacienda se adjudicó el contrato por la Junta de Gobierno Local, por delegación del Pleno del 21 de agosto de 2008. No hay constancia de la documentación justificativa de la personalidad jurídica de la empresa adjudicataria, de su representación ni la correspondiente a su solvencia.

La notificación al adjudicatario y al resto de licitadores se realizó fuera del plazo de 10 días hábiles, incumpliendo lo establecido en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992. Además, aunque en su contenido se incluye el precio de adjudicación, no se establecen los motivos que determinan la misma, ni la puntuación obtenida por cada licitador.

En la resolución de adjudicación, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 19 de noviembre de 2008, se señala el importe del presupuesto de licitación en la cantidad inicialmente prevista en los pliegos, sin tener en cuenta la modificación aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 7 de abril de 2008.

Al documento de formalización del contrato, de fecha 10 de octubre de 2008, le acompañan como anexo y “formando parte integrante del contrato”, como determina su cláusula cuarta, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, firmadas y selladas por el Alcalde y el representante de la empresa adjudicataria; sin embargo, dichos pliegos son los inicialmente aprobados el 21 de febrero de 2008 por lo que no recogen las modificaciones aprobadas por el Pleno el 17 de abril de 2008. Aunque estas modificaciones fueron tenidas en cuenta en los procedimientos de presentación y valoración de ofertas (incluido el presupuesto de licitación) realizados con anterioridad a esta formalización, en los demás aspectos de la fase de ejecución del contrato existe una contradicción, entre el clausulado firmado por las partes y los acuerdos en vigor aprobados por el Pleno, que puede dar lugar a confusión y falta de seguridad jurídica.

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

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

#### 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:

- El Pliego de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas, en su artículo 9, incluye disposiciones sobre el control y la inspección del servicio determinando las facultades que tiene el Ayuntamiento y las obligaciones que corresponden a la empresa concesionaria. Además en los artículos 109 y siguientes del Pliego de Condiciones Técnicas, se desarrollan los sistemas de control y evaluación de la calidad de la prestación de los servicios y gestión medioambiental.
- Dentro del criterio de adjudicación “PLAN CONTROL CALIDAD” incluido en el PCAP, el informe técnico valoró las propuestas que sobre el Plan de control y evaluación de la calidad de ejecución de la prestación y del Plan de inspección, debían presentar las empresas licitadoras. En cuanto al

contenido del primero, manifiesta que la adjudicataria señala procedimientos a emplear, partes tipo a rellenar diariamente del servicio prestado y partes diarios de personal y de maquinaria. Por otro lado, aunque la empresa no estableció un Plan de inspección como tal, sí que aporta un sistema de aseguramiento de la ejecución de los trabajos y los procedimientos internos de control de la calidad e inspección, donde determina indicadores de calidad de ejecución.

- Sobre la información acerca del cumplimiento del indicado régimen de control y seguimiento del contrato, en la documentación aportada inicialmente no existe ninguna justificación de la realización de labores de inspección y control ni de la existencia de un órgano específico para el seguimiento de la ejecución del contrato. Solicitado al Ayuntamiento el envío de actas o certificaciones emitidas por el órgano encargado del seguimiento de la adecuada ejecución del contrato, así como indicación de si se habían producido incidencias por ejecución defectuosa únicamente se aporta un informe del Ingeniero Industrial Municipal, de fecha 7 de julio de 2016, donde además de señalar que se dispone de sistema GPS que permite conocer la ubicación de los vehículos, alude a la existencia de partes diarios con la distribución de los medios personales y materiales y de incidencias, partes semanales de voluminosos y de trabajos extraordinarios, partes mensuales de entrega de recogida selectiva depositada en el Centro de Tratamiento de Residuos y de recogida del punto limpio móvil, y partes trimestrales de la limpieza de sumideros e incidencias; señalando que al disponer de los listados y los partes no se realizan actas, considerándose suficiente la firma de conformidad por el Servicio de Medio Ambiente de las facturas presentadas.
- No hay constancia, en la documentación aportada por el Ayuntamiento, de la existencia de controles activos, tales como inspecciones o verificaciones “in situ” por parte de personal propio o externo, limitándose a la recepción de los partes indicados más arriba y a la conformación de las facturas. Tampoco se ha observado que se hayan realizado deducciones en la

facturación por inferior calidad en la prestación (artículos 111 y 112 del PPT).

En los trabajos de campo de la presente fiscalización no se acreditó que se hubiese practicado la deducción sobre la facturación del porcentaje mínimo establecido sobre el presupuesto de adjudicación, excluida la amortización y la financiación de las inversiones, que debería destinarse al control y evaluación de la calidad, conforme al artículo 113 PPT. No obstante, en la fase de alegaciones se justificó haber procedido al descuento en la facturación del mes de julio de 2018 y posterior ingreso en la Tesorería Municipal de la indicada deducción, en los términos que se señalan en el apartado III.3.4.6. Facturación.<sup>6</sup>

#### III.3.4.2. Fecha de efectos y precio inicial

La fecha de inicio del contrato y su duración se regula en el artículo 3 del PCAP, según el cual “el plazo de la concesión de la gestión del servicio que se regula en el presente pliego será de 13 años contados a partir del día 1 del mes siguiente a aquel en el que se produjo el acuerdo de adjudicación, momento en el cual entrará en vigor la concesión. Para tal efecto se levantará el acta correspondiente”. De acuerdo con lo señalado en el PCAP el contrato debió entrar en vigor el 1 de septiembre de 2008, sin embargo existe un “acta de recepción y puesta en funcionamiento”, suscrita por el Concejal Delegado del Servicio de Urbanismo, el Ingeniero Industrial Municipal y la representación de la contrata, en la que se fija el 1 de enero de 2009 como fecha de entrada en funcionamiento del servicio. Esta contradicción, sobre el momento inicial del contrato y de la prestación de servicios, produce inseguridad jurídica en varios aspectos como las revisiones de precios o la fecha de conclusión del contrato, que, conforme al indicado artículo 3 se producirá 13 años después.

En relación con el precio del contrato, el PCAP fijó un presupuesto de licitación anual de 6.000.456,56 euros (7% de IVA incluido), que fue modificado por acuerdo del Pleno de 17 de abril de 2008 estableciéndose en 6.310.938,25 (7% de IVA incluido). Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, el anuncio de la adjudicación en el BOP, el documento de formalización del contrato y los pliegos anexados al mismo reflejan el importe anterior a la modificación.

---

<sup>6</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

El PCAP no incluye en su clausulado el sistema de determinación del precio total del contrato. Sin embargo, el artículo 121 del PPT determina que la oferta económica tomará como base el “presupuesto ficticio” recogido en los anexos, en función de los precios unitarios y porcentajes calculados, al que se añadirá el cálculo del coste de los servicios obligatorios y opcionales ofertados.

La resolución de adjudicación estableció un importe de 5.995.391,34 euros (7% de IVA incluido), equivalente a una baja del 5% sobre el presupuesto de licitación, como precio anual del contrato.

El objeto del contrato incluye diversas prestaciones por lo que, para determinar el precio individualizado correspondiente al servicio de Recogida de residuos sólidos urbanos, se ha tomado como referencia el informe del Ingeniero Industrial Municipal de 15 de febrero de 2008 en el que se calcula, aplicable a este servicio, el 30,50% del precio total del contrato en la fecha de adjudicación. Aplicando este porcentaje, el importe correspondiente a esta prestación sería de 1.828.594,36 euros (7% de IVA incluido). El detalle se determina en el cuadro siguiente:

**Canon inicial anual del contrato ( 2009)**

CONCEPTOS	IMPORTES
Personal	4.008.084,32
Seguros	36.681,31
Mantenimiento, explotación, instalación y otros y gastos explotación	520.262,75
Vestuario, equipos de protección individual y herramientas	61.384,78
<b>Subtotal</b>	<b>4.626.413,16</b>
Evaluación y control de la calidad 0,25%	11.566,03
<b>Subtotal</b>	<b>4.637.979,19</b>
Gastos Generales 4,454190%	206.584,41
Beneficio Industrial 2%	92.759,58
<b>Subtotal</b>	<b>4.937.323,18</b>
Costes Amortización y financiación 2008	665.846,29
<b>Subtotal</b>	<b>5.603.169,47</b>
IVA 7 %	392.221,86
<b>Total Contrato</b>	<b>5.995.391,34</b>
<b>Imputación del precio de adjudicación al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos 30,50%</b>	<b>1.828.594,36</b>

CUADRO Nº 1

#### III.3.4.3. Modificados

De la documentación aportada se desprende que desde la adjudicación del contrato inicial ha sido aprobada una modificación, autorizada por la Junta de Gobierno Local el 3 de marzo de 2011, que obedece, por un lado, a la mejora de la limpieza de parques y jardines con motivo del aumento de zonas verdes de la ciudad y, por otro, a la supresión del servicio de eliminación de residuos en el vertedero municipal, circunstancia ya prevista en los PCAP y PPT, con la consiguiente recolocación del personal del mismo en las nuevas labores de limpieza. El modificado implica una reducción del precio del contrato de 19.762,32 euros más el 8% de IVA.

En el expediente figura la solicitud de la empresa, el informe del Ingeniero Industrial Municipal, del Jefe de Patrimonio y Contratación y de la Vicesecretaria así como el informe de fiscalización del Viceinterventor. También consta un acta de cierre del centro de eliminación de residuos, de fecha 1 de abril de 2011. Sin embargo no se acredita la preceptiva formalización del modificado incumpliendo lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCAP, ni el reajuste de la garantía, establecido en el artículo 42 del mismo texto legal.

En la resolución aprobatoria del modificado también se redistribuyó el porcentaje teórico de imputación a la prestación de recogida de residuos sólidos urbanos, que pasó del 30,50% al 35,35% del total del contrato, aunque no figura en el expediente la justificación de las causas que lo motivaron.

En respuesta a una nueva petición de documentación, el Ingeniero Industrial Municipal informó en un escrito de 25 de mayo de 2017, que el porcentaje de imputación a la prestación de recogida de residuos durante los ejercicios 2013 y 2014, ascendía al 39,02%.

#### III.3.4.4. Revisiones de precios

El PCAP, en su artículo 29, determina que la revisión de precios tendrá lugar a partir del segundo año de explotación y se remite, en cuanto a la fórmula de revisión, al artículo 128 del PPT. En este Pliego se establecen dos mecanismos de revisión:

1. El precio de los gastos de explotación se revisa en función de la variación del índice nacional de precios al consumo desde el mes de inicio de la

prestación de servicios hasta el primer mes de la anualidad objeto de revisión.

2. La financiación de las inversiones amortizables se revisa en función de las variaciones anuales del Euribor, más el diferencial ofertado por la empresa (que en este caso es cero). A partir de dicho Euribor revisado y del capital pendiente de amortización se recalculan todas las anualidades, según el sistema francés, hasta el final de la concesión.

El contrato ha sido objeto de revisiones de precios anuales a partir de enero de 2010 al considerar como fecha de inicio de los servicios el 1 de enero de 2009, de acuerdo con el “acta de recepción y puesta en funcionamiento” señalada anteriormente. El resto de revisiones se realizan transcurrido el año natural, produciendo efectos desde el mes de enero de cada ejercicio, excepto en la revisión de 2011, donde como consecuencia del modificado aprobado en marzo de 2011, se tuvieron en cuenta los periodos enero-marzo y abril-diciembre.

El procedimiento seguido es el establecido en los pliegos; en cada expediente figura la solicitud de la empresa con los cálculos correspondientes, los informes del Ingeniero Industrial Municipal y del Servicio de Patrimonio y Contratación, y el acuerdo aprobatorio del Pleno o de la Junta de Gobierno Local por delegación de aquél. También figura una justificación extraída de la página web del Instituto Nacional de Estadística de los porcentajes de variación de IPC anuales; sin embargo, excepto en la primera revisión, no figuran documentadas las variaciones del Euribor, que se utilizan para la revisión del precio de la anualidad destinada al pago de las inversiones y su financiación.

#### III.3.4.5. Precio durante 2013 y 2014

En contestación a la petición de información cursada por el Consejo de Cuentas, el Ayuntamiento remitió parcialmente cumplimentado el modelo ANEXO facilitado, sin firma ni autenticación alguna, a fin de determinar los precios durante 2013 y 2014 del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos exclusivamente.

Teniendo en cuenta la citada información, el precio anual del contrato, solo por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, es el siguiente:

**Canon anual en 2013 y 2014**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Precio base	2.245.850,88	2.250.028,42
IVA 10 %	224.585,09	225.002,84
<b>Precio anual</b>	<b>2.470.435,97</b>	<b>2.475.031,26</b>

CUADRO Nº 2

Los “precios base” del cuadro coinciden con la suma de las obligaciones reconocidas y pagos realizados certificados por el Viceinterventor municipal, sin tener en cuenta el IVA deducible para el Ayuntamiento. También coincide el precio anual del cuadro con la suma de las facturas presentadas por la empresa.

**III.3.4.6. Facturación**

Los pliegos no contienen de forma expresa el procedimiento de facturación que debe seguir la empresa concesionaria, aunque del contenido de algunos de los preceptos del PPT parece desprenderse la necesidad de la presentación de certificaciones mensuales de los servicios realizados. Sin embargo en la documentación aportada no hay constancia de la existencia de tales certificaciones mensuales.

El Ayuntamiento ha proporcionado las facturas mensuales correspondientes a los servicios recibidos, durante los ejercicios 2013 y 2014, sin que haya constancia de la elaboración de las certificaciones de los servicios realizados que las acompañen y justifiquen.

Las facturas emitidas por la empresa cuentan con el sello del Servicio de Medioambiente y de la Intervención municipal, cumpliendo con carácter general los requisitos del artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que regula las obligaciones de facturación excepto que no consta la fecha del registro de entrada y en la rúbrica no se identifica ni el cargo ni la identidad del firmante.

Los importes facturados coinciden con los determinados en los expedientes de revisión de precios, no habiendo constancia de la existencia de otra facturación complementaria al margen del contrato.



Son objeto de facturación desglosada los servicios por limpieza viaria y por recogida de residuos sólidos. Las facturas mensuales por recogida de residuos sólidos, sin IVA, tienen el siguiente importe:

**Facturas mensuales Recogida R.S.U. en 2013 y 2014**

Mes	Recogida R.S.U. 2013	Recogida R.S.U. 2014
Enero	182.995,52	187.154,24
Febrero	182.995,52	187.154,24
Marzo	182.995,52	187.154,24
Abril	182.995,52	187.154,24
Mayo	182.995,52	187.154,24
Junio	182.995,52	187.502,37
Julio	182.995,52	187.502,37
Agosto	182.995,52	187.502,37
Septiembre	182.995,52	187.502,37
Octubre	182.995,52	187.502,37
Noviembre	182.995,52	187.502,37
Diciembre	182.995,52	187.502,37
Atrasos Enero-Diciembre	49.904,63	-----
Atrasos Enero-Mayo	-----	1.740,65
<b>Total</b>	<b>2.245.850,87</b>	<b>2.250.028,44</b>

CUADRO Nº 3

Los importes anuales facturados coinciden con los “precios base”, es decir, sin IVA, comunicados por el Ayuntamiento (cuadro 2 anterior) y con la suma de las obligaciones reconocidas y pagos realizados certificados por el Viceinterventor municipal.

Como resultado de los trabajos de campo de la presente fiscalización, se indicó en el informe provisional que no se evidenciaba que el Ayuntamiento estuviese practicando la deducción sobre la facturación del porcentaje mínimo establecido sobre el presupuesto de adjudicación, excluida la amortización y la financiación de las inversiones, que debería destinarse al control y evaluación de la calidad, conforme al artículo 113 PPT. En la composición del precio del contrato figura una partida incrementando el coste de la ejecución material en el 0,25%, sin que se practique deducción alguna en la facturación. La citada partida se incluyó en la oferta de la adjudicataria bajo el concepto “evaluación y control de la calidad” y también figura en los resúmenes mensuales de facturación de 2013 y 2014 aportados por el Ayuntamiento,

pero en este caso sin identificación alguna. Junto con las alegaciones al informe provisional se ha remitido por el Ayuntamiento documentación justificativa de la deducción en la factura de julio de 2018 presentada por la empresa URBASER, S.A., del importe de 145.589,16 euros, de los que 125.481,84 euros corresponderían al descuento por deducción en facturación del 0,25% para su destino a control y evaluación de la calidad desde enero de 2009 a julio de 2018, y 20.107,32 euros a los intereses legales correspondientes. No obstante no se informa de los cálculos realizados para la obtención de los citados importes.<sup>7</sup>

#### III.3.4.7. Subcontrataciones

De la documentación remitida del expediente no se han constatado posibles subcontrataciones de parte de los servicios objeto del contrato.

#### III.3.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del PCAP, el plazo de la concesión será de 13 años contados a partir del día 1 del mes siguiente a aquél en que se produjo el acuerdo de adjudicación, momento en el cual entrará en vigor la concesión; al efecto se levantará el acta correspondiente. Como ya hemos señalado anteriormente, existe una disparidad entre la previsión del artículo 3 del PCAP, según el cual el plazo de la concesión empezaría a contarse desde el 1 de septiembre de 2008 y concluiría el 31 de agosto de 2021 y el “acta de recepción y puesta en funcionamiento”, en la que se fija el 1 de enero de 2009 como fecha de entrada en funcionamiento del servicio, finalizando el 31 de diciembre de 2021. Señalar que el Ayuntamiento consideró la fecha de 1 de enero de 2009, a efectos del cómputo del primer año de servicios para proceder a la revisión de precios, por lo que debemos considerar que el contrato concluirá el 31 de diciembre de 2021.

Ni en el PCAP ni en el PPT se contemplan posibles prórrogas de la duración del contrato; sin embargo el párrafo segundo del ya citado artículo 3 del PCAP establece que, en todo caso, llegado el vencimiento del contrato sin que haya concluido el procedimiento para una nueva adjudicación del servicio, el concesionario estará obligado a prolongar su contrato hasta la finalización de dicho procedimiento, si así lo considera oportuno el Ayuntamiento.

---

<sup>7</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

### III.3.6. INDICADORES DE GESTIÓN

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

#### Indicadores de Gestión

INDICADORES		2013	2014
A	Número de habitantes afectados por la recogida, incluyendo las localidades afectadas.	80.649	80.178
B	Toneladas recogidas de residuos sólidos urbanos anualmente (excluida la recogida selectiva de envases, vidrio, etc...)	24.840	25.301
C	Días de recogida al año.	365	365
D	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por la prestación del servicio (incluye IVA deducible para que haya uniformidad con el resto de Ayuntamientos)	2.470.435,97	2.475.031,26
E	Obligaciones presupuestarias reconocidas a 31 de diciembre por todos los conceptos	66.069.466,74	61.733.971,31
F	Derechos reconocidos a 31 de diciembre por la prestación del servicio	2.201.476,46	2.378.117,31
G	Número de contenedores empleados en la recogida de R.S.U.	764	769
H	Kilómetros recorridos por los camiones de recogida de R.S.U.	164.182	165.087
I	Nº Reclamaciones de los usuarios	0	0
J	Frecuencia anual de lavados de contenedor exterior	12	12
K	Frecuencia anual de lavados de contenedor interior	12	12

CUADRO Nº 4

Todos los datos reflejados en este cuadro han sido proporcionados por el Ayuntamiento de Palencia. 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.	0,31	0,32
G/(A/1000)	Número de contenedores por cada 1.000 habitantes	9,47	9,59
D/A	Coste anual del servicio de recogida de R.S.U. por habitante afectado en euros	30,63	30,87
D/B	Coste anual del servicio por tonelada de R.S.U. recogida en euros	99,45	97,82
F/D	Cobertura presupuestaria del servicio (Relación ingresos/gastos)	0,89	0,96
D/E*100	Porcentaje que representa el servicio en relación con el presupuesto de la entidad	3,74	4,01
F/A	Aportación media por habitante al servicio de recogida de R.S.U. en euros	27,30	29,66

<b>RATIOS</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>
I/(A/1000)	Número de reclamaciones por cada 1.000 habitantes	0	0
H/B	Kilómetros recorridos por tonelada de R.S.U. recogida	6,61	6,52
J*G	Número total de lavados de contenedores exterior	9.168	9.228
K*G	Número total de lavados de contenedores interior	9.168	9.228

CUADRO Nº 5

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

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

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

La información relativa al año 2014, primera que han facilitado las Entidades Locales, es la siguiente:

<b>Concepto</b>	<b>Datos MHAP</b>	<b>Información remitida al Consejo de Cuentas</b>	<b>Diferencia</b>
Coste / precio de la Gestión de Recogida de residuos (euros)	3.442.236,57	2.475.031,26	967.205,31
Producción anual residuos urbanos: toneladas	26.458	25.301	1.157,00
Nº contenedores	1.045	769	276

CUADRO Nº 6

Esta información remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente Ministerio de Hacienda), a través de la central de información

económico-financiera, no coincide con los datos enviados a este Consejo para la realización de esta fiscalización, lo que incumple la obligación de remisión de la información establecida en la Orden HAP/2105/2012.

Los datos suministrados al Ministerio de Hacienda, correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016, son los siguientes:

Concepto	2015	2016
Coste / precio de la Gestión de Recogida de	2.221.035,85	2.221.145,96
Producción anual residuos urbanos: toneladas	26.458	26.420,62
Nº contenedores	1.045	1.729

CUADRO Nº7

#### IV. CONCLUSIONES

1) El Ayuntamiento de Palencia no ha comunicado al Tribunal de Cuentas ni al Consejo de Cuentas de Castilla y León el contrato del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, ni su modificación. Tampoco ha hecho las comunicaciones correspondientes al Registro Público de Contratos dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Se incumple lo establecido en los artículos 58 y 118 del TRLCAP y artículo 115 y el Anexo IX del RGLCAP. (Apartado III.1)

2) En la aplicación de la normativa presupuestaria, no se elaboró el documento contable de retención de crédito complementario tras la modificación del presupuesto de licitación, ni en la tramitación de un expediente de revisión de precios. No se contabilizó el documento AD correspondiente a la adjudicación del contrato. (Apartado III.2.1) <sup>8</sup>

3) En cuanto a los mecanismos de control interno, se han elaborado los informes de fiscalización previos a la aprobación del expediente de contratación, a la propuesta de resolución que acordó el incremento del tipo de licitación, a la propuesta de adjudicación del contrato, a la modificación de los pliegos y a los expedientes de modificación del contrato y de revisión de precios. (Apartado III.2.2) <sup>9</sup>

4) En la tramitación del expediente, aunque el servicio responde a una evidente finalidad específica de interés público, no hay constancia expresa de la necesidad del

<sup>8</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

<sup>9</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 67.1 del TRLCAP; además no se formalizan las modificaciones aprobadas de los pliegos. (Apartado III.3.2)

5) Los Pliegos, de Cláusulas Particulares Administrativas y Técnico-Económicas y el de Condiciones Técnicas, inicialmente aprobados fueron objeto de modificación con importantes defectos formales, que originan inseguridad jurídica sobre su contenido. (Apartado III.3.2)

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

- No se determinan los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera que deben acreditar los licitadores, lo que incumple lo establecido en el artículo 15.3 del TRLCAP.<sup>10</sup>
- Se establece una obligación a la adjudicataria, la de constituir una sociedad domiciliada “en la ciudad de Palencia”, que incumple los principios generales que rigen la contratación pública del artículo 11 del TRLCAP.
- En relación con los criterios de adjudicación valorables de forma automática, la fórmula utilizada para la oferta económica establece un “umbral de saciedad”, condicionando la presentación de las ofertas e incumpliendo los principios generales que rigen la contratación pública del artículo 11 del TRLCAP.
- En los criterios establecidos para la valoración de la oferta técnica se aprecia un insuficiente desarrollo de algunos de ellos y otros no fijan los criterios de reparto de la puntuación, convirtiendo esta distribución en discrecional para el órgano de valoración, lo que incumple lo establecido en el artículo 86 del TRLCAP y los principios de publicidad y concurrencia establecidos en el artículo 11 del mismo texto legal.
- No se establecen criterios objetivos para determinar que una proposición puede considerarse temeraria o desproporcionada, lo que incumple el

---

<sup>10</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones

artículo 67.2, k del RGLCAP; además incluye un supuesto impropio de proposición defectuosa, en relación con la oferta económica, que determina su exclusión de plano o automática, privando al licitador de la posibilidad de justificar su oferta.

- El PCAP no incluye alguno de sus contenidos necesarios, lo que incumple el artículo 67.2, apartados ñ y o, del RGLCAP. Sin embargo, el Pliego de Condiciones Técnicas incluye declaraciones o cláusulas que deberían figurar en el Pliego de Cláusulas Particulares Administrativas, pudiendo quedar de esta manera privadas del preceptivo informe jurídico. Se incumple con ello el artículo 68.2 del RGLCAP.

7) Por lo que se refiere a las actuaciones de la Mesa de Contratación, el informe técnico de valoración de las ofertas, que fundamenta la adjudicación del contrato, introduce elementos no previstos en el PCAP para evaluar las ofertas, lo que excede de la discrecionalidad en la apreciación de los aspectos técnicos, incumpliendo lo establecido en el artículo 88 del TRLCAP y el principio de transparencia que debe presidir la contratación pública. Además, no valora la oferta variante de un licitador ni la oferta de otros dos licitadores, proponiendo su eliminación sin que al técnico le corresponda esta función. Por otro lado incurrió en un error en la valoración de la oferta económica. (Apartado III.3.3)

8) Al documento de formalización del contrato se adjuntan, como parte integrante del mismo, los Pliegos inicialmente aprobados que no recogen las modificaciones aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento del 17 de abril de 2008; además, tampoco se acredita la formalización del modificado, incumpliendo lo establecido en el artículo 101.2 del TRLCSP. (Apartado III.3.3)

9) Se produce una deficiente determinación del momento de inicio del contrato y, como consecuencia de ello, se genera inseguridad jurídica en varios aspectos como las revisiones de precios y la fecha de conclusión del contrato. (Apartado III.3.4)

10) Se incluyen en los Pliegos disposiciones sobre el control y la inspección del servicio, desarrollando los sistemas para este control, la evaluación de la calidad de la prestación y la gestión medioambiental. En cuanto a los mecanismos de control y

seguimiento de la ejecución del contrato no se ha evidenciado la existencia por parte del Ayuntamiento de los controles activos previstos en el artículo 9 del PCAP salvo la conformidad por el Servicio de Medio Ambiente, considerada suficiente por la Entidad, de los partes periódicos que se elaboran y la tramitación de las facturas presentadas por la empresa. (Apartado III.3.4)

11) Las facturas cuentan con el sello del Servicio de Medioambiente y de la Intervención municipal y cumplen con carácter general los requisitos del Real Decreto 1496/2003; sin embargo, no figura la fecha del registro de entrada ni se identifica el cargo ni la identidad del firmante en la rúbrica. Tampoco se encuentran respaldadas por certificaciones mensuales de los servicios prestados. (Apartado III.3.4)

12) <sup>11</sup>

13) La información facilitada por este Ayuntamiento, relativa al coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales en cumplimiento de lo establecido en la Orden HAP/2105/2012, no coincide con la información remitida al Consejo de Cuentas para la realización de los trabajos de esta auditoría. (Apartado III.3.7)

## **V. RECOMENDACIONES**

1) El Ayuntamiento de Palencia debe establecer mecanismos que garanticen el envío de la información relativa a su actividad contractual al Registro Público de Contratos, al Consejo de Cuentas de Castilla y León y al resto de entidades que sea preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable.

2) La Intervención debe garantizar el respeto de la normativa presupuestaria en la tramitación de los expedientes de contratación, elaborando los correspondientes documentos contables; así como 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.

3) El Ayuntamiento debe tramitar el expediente de contratación completo, formalizando todos los requisitos y documentos exigidos por la norma, incluida la

---

<sup>11</sup> Párrafo eliminado en virtud de alegaciones



necesidad del contrato y además deben formalizar de forma expresa las modificaciones que se aprueben de los pliegos.

4) El Servicio competente en materia de contratación debe poner especial cuidado en la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, incluyendo con el suficiente detalle los criterios mínimos de solvencia. Además deben figurar fórmulas para la valoración de la oferta económica que garanticen el cumplimiento de los principios generales de la contratación pública.

5) La Mesa de Contratación debe velar porque los Informes Técnicos de Valoración de las ofertas, que fundamentan la adjudicación del contrato, estén suficientemente motivados y que no tomen en consideración aspectos no contemplados en los PCAP, ni introduzcan elementos desconocidos por los licitadores en el momento de presentar su oferta.

6) El Ayuntamiento debe comprobar que las modificaciones aprobadas de los pliegos estén recogidas en el documento de formalización del contrato.

7) El Servicio competente en el seguimiento de la ejecución de este contrato debe dejar constancia, con la correspondiente documentación justificativa, de las actividades realizadas para el adecuado seguimiento y control de la ejecución del contrato. También debe comprobar, que en las facturas, figure la fecha del registro de entrada, la identidad del firmante y las certificaciones correspondientes. Además debe asegurar que se realiza la deducción del porcentaje establecido, que debe destinarse al control y evaluación de la calidad.

8) El Ayuntamiento debería encuadrar el contrato objeto de esta auditoría, en el futuro, dentro de la correspondiente categoría de los contratos de servicios, de acuerdo con los diferentes tipos contractuales establecidos en la normativa europea vigente y en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

## **VI. OPINIÓN**

De acuerdo con los trabajos realizados, el Ayuntamiento de Palencia cumple con carácter general la legalidad vigente, salvo por los incumplimientos detectados en las conclusiones nº 6 y 7.<sup>12</sup>

Además, aunque se incluyen en los Pliegos disposiciones sobre el control y la inspección del servicio no hay constancia de la existencia de controles activos, salvo la conformidad por el Servicio de Medio Ambiente de los partes periódicos y la tramitación de las facturas presentadas por la empresa. (Conclusión nº 10)

Palencia, 15 de noviembre de 2018

**EL PRESIDENTE**

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

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

---

<sup>12</sup> Párrafo modificado en virtud de alegaciones