



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MATERIA DE LIMPIEZA VIARIA, MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y RECOGIDA DE RESIDUOS EN EL MUNICIPIO DE MÓSTOLES

EJERCICIOS 2010 Y 2011

**Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 29 de julio de 2014**



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
I.1. PRESENTACIÓN	1
I.2. DATOS DEL MUNICIPIO	1
I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE.....	1
I.4. MARCO JURÍDICO.....	2
I.5. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN	3
I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	3
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	3
II.1. INTRODUCCIÓN	3
II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	5
II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	12
II.4. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	15
II.5. INDICADORES DE GESTIÓN	20
III. CONCLUSIONES	22
IV. RECOMENDACIONES	22



I. INTRODUCCIÓN

I.1. PRESENTACIÓN

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece en su artículo 3 la organización territorial de esta Comunidad en municipios y el artículo 44, en la redacción fijada por la Ley Orgánica 5/1998, dispone que el control económico y presupuestario se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas.

La Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la CM, extiende su ámbito de actuación en el artículo 2.1.b) a las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos del territorio de la CM.

La iniciativa de esta fiscalización ha sido ejercida por la Cámara de Cuentas, que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley 11/1999, la ha incluido en el Programa de fiscalizaciones para el ejercicio 2013 aprobado por el Consejo de esta Cámara en su sesión de 17 de enero de 2013.

I.2. DATOS DEL MUNICIPIO

Móstoles es un municipio de la Comunidad de Madrid situado en la zona suroeste a 18 km. de la capital. Su término municipal tiene una extensión de 45,4 km².

Según los datos del censo publicados por el INE, la población del municipio a 1 de enero de 2010, 2011 y 2012 era de 206.015, 205.015 y 206.031 habitantes, respectivamente.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los objetivos generales de esta fiscalización fueron recogidos en las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de esta Cámara en sesión de 4 de abril de 2013 y son los que a continuación se señalan:

1. Examen del control interno, medios, organización y procedimientos de los que se dispone para la prestación del servicio.
2. Examen de la presupuestación de los servicios de referencia: programa presupuestario, objetivos, definición de actividades e indicadores y seguimiento de su ejecución.
3. Análisis del total del gasto contabilizado correspondiente a los servicios objeto de fiscalización en los ejercicios 2010 y 2011, con independencia de la forma en que se realice la gestión de los mismos.
4. Análisis de las diversas formas de prestación del servicio: a través de una empresa municipal o a través de un contrato con tercero.



- En el primer supuesto se analizarán los medios personales y materiales implicados en la prestación del servicio, su organización y funcionamiento. Indicadores de las actividades de desarrollo del servicio y gastos realizados en la ejecución del mismo.
 - En el caso de contratación con tercero, en la modalidad de contrato de servicio o de contrato de gestión de servicio público, se analizará, a través del expediente de contratación, la fase de definición de necesidades a satisfacer y presupuesto del servicio, los pliegos de prescripciones y el anteproyecto de explotación, en su caso, el precio de adjudicación y sus modificaciones.
5. Examen de las actuaciones municipales de seguimiento de la ejecución de los servicios de referencia. Controles de calidad de los servicios. Aplicación, en su caso, de penalizaciones por incumplimiento del contratista.
6. Para cada uno de los servicios identificar, en su caso, los elementos que reúnan los requisitos de homogeneidad y comparabilidad a efectos de realizar un análisis comparativo entre los municipios del ámbito de fiscalización.

El alcance temporal de la fiscalización se circunscribe a los ejercicios 2010 y 2011.

I.4. MARCO JURÍDICO

La atribución de competencias a los municipios para la prestación de los servicios objeto de la fiscalización está establecida en el artículo 25.2 d) y l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y ello con sujeción a los términos de la legislación sectorial de aplicación en materia de residuos y suelos contaminados del Estado y de la Comunidad Autónoma de Madrid, normativa que deberán recoger las Ordenanzas Municipales en la materia.

Es de aplicación la normativa vigente en materia de contratación pública en la fecha en la que se celebraron los procedimientos de contratación analizados, y la normativa reguladora de la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento, así como el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales y el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

La legislación sectorial es la siguiente:

- Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de Envases y Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997.



- Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid.
- Real Decreto 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997, y por el que se modifica el Reglamento para su ejecución, aprobado por el Real Decreto 782/1998, de 30 de Abril.
- La Ordenanza General de protección Ambiental, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 25 de abril de 2009.

I.5. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN

El Ayuntamiento de Móstoles realiza una gestión directa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en contenedores soterrados, pero no imputa contablemente amortizaciones del inmovilizado adscrito a esta actividad, contenedores y camiones de carga. Ello supone una limitación en el cálculo del coste anual del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos, así como en el cálculo del gasto por habitante.

I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Los resultados provisionales de las actuaciones realizadas en esta fiscalización se trasladaron al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Móstoles el 29 de enero de 2014, según lo dispuesto en el art. 12 LCC, con el fin de que formulara las alegaciones correspondientes y aportara la documentación que considerara conveniente.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, modificándose el texto del informe cuando así se ha considerado pertinente. En otros casos, el texto inicial del informe no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas consisten en aclarar deficiencias corregidas en ejercicios posteriores o son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el informe, bien porque no se comparte la exposición o los juicios en ellas expuestos, o bien porque no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que la Cámara de Cuentas haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en este informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento de Móstoles remitió la relación de los contratos en vigor durante el período 2010-2011 para la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos y de mantenimiento de zonas verdes, distribuidos entre los siguientes expedientes de contratación:

- Expediente 04/0152 servicio de limpieza viaria.
- Expediente 05/0073 gestión servicio público de recogida de residuos.



- Expediente 07/0230 gestión servicio público limpieza y conservación zonas verdes publicas parques singulares.
- Expediente 07/0231 gestión servicio público de limpieza y conservación de zonas verdes públicas, zona sur.
- Expediente 07/0232 gestión servicios limpieza y conservación zonas verdes públicas, zona norte.

El criterio adoptado para la elección de la muestra correspondiente al servicio de mantenimiento de zonas verdes ha recaído sobre los Ayuntamientos en los que los servicios de limpieza viaria, gestión de residuos y mantenimiento de zonas verdes se prestan mediante contratos en que se agrupan todos o algunos de estos servicios.

En consecuencia, la muestra seleccionada comprende los expedientes nº 04/0152 servicio de limpieza viaria y nº 05/0073 gestión servicio público de recogida de residuos urbanos.

La fiscalización se ha concretado a los siguientes puntos:

- Análisis documental del expediente de contratación referido a aquellos aspectos que tienen incidencia en el gasto: fase preparatoria de la contratación fijación de las necesidades a satisfacer, estudio económico para la fijación del precio de licitación, prestaciones definidas en los pliegos de condiciones técnicas y criterios de adjudicación.
- Examen del expediente de gastos, tanto en las fases de aprobación del expediente de contratación y de adjudicación, como en los supuestos de modificaciones del contrato y revisiones de precios autorizadas.
- Análisis contable del grado de ejecución presupuestaria del gasto correspondiente a los servicios y contratos objeto de la fiscalización.
- Fiscalización de la ejecución del contrato, así como de su control y seguimiento.
- Datos de los indicadores de gestión seleccionados: valoración de las bajas al precio de licitación en la adjudicación del contrato, evolución del gasto anual por habitante, evolución del volumen de residuos por tipos de estos y evolución de los procedimientos de peticiones, quejas y reclamaciones de los ciudadanos.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Móstoles gestiona de forma directa los siguientes servicios:

- Recogida y transporte a la planta de transferencia de Leganés de la fracción orgánica-resto domiciliaria de carga lateral y recogida en carga trasera de polígonos industriales y mercados/galerías ubicados en la zona sur.
- Recogida de la fracción envases de vidrio.



- Recogida de voluminosos (muebles y enseres) en la zona sur.
- Contenerización: suministro, mantenimiento y lavado/limpieza y desinfección de contenedores de carga lateral y trasera y plataformas de la fracción orgánica-resto de la zona sur.
- Tratamiento/eliminación de la fracción orgánica-resto y voluminosos (muebles y enseres) de las zonas norte y sur.

La ejecución de estos servicios se realiza con personal municipal disponiendo de una flota de 10 vehículos, 4 de carga lateral, 2 de carga trasera, 2 de doble gancho, 1 de balseo cartón y 1 de balseo, que fueron matriculados en el período comprendido entre el 18 de enero de 1994 y el 7 de julio de 2009.

El suministro e instalación de los contenedores soterrados, 190 de papel y 138 de vidrio, según la información aportada, se realizó mediante un único contrato (expediente 03/0169) formalizado el 5 de noviembre de 2003 por un importe de 2.599 mil € IVA no incluido.

El Ayuntamiento facilitó el coste presupuestario imputado a los capítulos 1 y 2 de los Presupuestos de gastos de los ejercicios 2010 y 2011, pero no registró contablemente gastos por amortizaciones del inmovilizado adscrito a estos servicios, contenedores y vehículos de carga.

II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

II.2.1. Expediente de contratación nº 04/0152: Gestión servicio público limpieza viaria de la ciudad

Precio anual: 7.198 mil €.

Plazo de ejecución: 6 años con posibilidad de prórrogas anuales hasta un máximo de dos.

Fecha de adjudicación: 8 de julio 2004.

Tipo de contrato: Gestión servicio público, modalidad concesión.

Procedimiento de contratación: procedimiento abierto, forma concurso, tramitación ordinaria.

II.2.1.1. Análisis de necesidades y estudio del precio

El informe técnico de 30 de abril de 2004 sobre las necesidades a cubrir mediante la contratación de referencia parte de la evidencia de éstas al tratarse de un servicio básico, imprescindible y obligatorio y al hecho de que el Ayuntamiento no cuenta con los medios necesarios para acometer un servicio de esta envergadura dada la amplitud del territorio y la población que abarca.



Dicho informe se complementa con un presupuesto en el que se incluye la valoración de nuevas prestaciones a contratar. El precio estimado anual se cifra en 7.500 mil € importe calculado a partir del canon actual incrementado con el coste desglosado de las nuevas prestaciones que se identifican.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de condiciones técnicas se detallan suficientemente las características del objeto del contrato y cuantos extremos han de regir la ejecución del mismo. En el artículo 2º del PCT se recogen los servicios no incluidos en el concurso y entre ellos el servicio de limpieza de pintadas en edificios, mobiliario, fuentes monumentos, etc.

II.2.1.2. Aprobación del gasto y de los pliegos y adjudicación del contrato

El Pleno de la corporación el 13 de mayo de 2004 aprobó el expediente de contratación y el gasto anual correspondiente al precio de licitación, 7.500 mil €, que fue fiscalizado previamente de conformidad por informe de la intervención municipal de 6 de mayo de 2004 en el que se referencia el gasto imputable al ejercicio 2004, 2.500 mil €, correspondiente al periodo septiembre a diciembre de ese ejercicio. Por tanto debe observarse que no consta la autorización del gasto plurianual que comporta la contratación de referencia conforme se establece en el artículo 174.2 b) del TRLRHL ni su adecuada e independiente contabilización como dispone el artículo 174.6 de la citada norma.

Los criterios de adjudicación establecidos son dos: propuesta técnica de la oferta, 0 a 80 puntos distribuidos en tramos de puntos por cada epígrafe del proyecto, y propuesta económica, 0 a 20 puntos.

Tras la adjudicación del concurso por el Pleno celebrado el 8 de julio de 2004 a una empresa del sector por un importe de 7.198 mil € anuales, se formalizó el contrato el 13 de agosto del mismo año.

El contrato fue objeto de una primera prórroga con efectos de 14 del agosto de 2010 hasta el 13 de agosto de 2011 pero el gasto aprobado solo comprende la anualidad de 2010, 3.330 mil €. No obstante, la aprobación de la prórroga y del gasto se realizó por la JGL de 22 de junio de 2010 con el informe favorable de la intervención municipal.

Hubo una segunda prórroga, aprobada por la JGL de 21 de junio de 2011 con efectos del 14 de agosto de 2011 hasta el 31 de diciembre del mismo año. Dicho plazo de prórroga inferior al año no es conforme con lo previsto el PCAP y el artículo 157 del TRLCAP. El gasto aprobado, 3.462 mil es acorde con el tiempo prorrogado y se fiscalizó previamente de conformidad.

II.2.1.3. Ejecución del contrato, modificados y revisiones de precios

El contrato que nos ocupa tuvo dos modificaciones, así como las revisiones de precios y prorrogas cuyo contenido se resume a continuación:

Modificación por ampliación del contrato



La JGL de 28 de diciembre de 2007 acordó la modificación del contrato por ampliación del objeto y del régimen económico del mismo, incluyendo el servicio de limpieza de fachadas y servicios especiales en la cantidad de 1.503 mil € (760 mil € del servicio de limpieza de fachadas y 743 mil € de los servicios especiales).

La modificación por ampliación se justifica, por un lado, por la creación de un nuevo servicio para las limpiezas de carácter especial, dadas las quejas y reclamaciones de los vecinos, mejorando y modernizando los medios técnicos y humanos, en actuaciones de limpieza en terrizos y zonas o espacios de tránsito público y, por otro, por la inclusión del servicio de limpieza de fachadas como parte de los servicios generales de limpieza viaria, una vez realizada la operación especial de limpieza urbana y finalizado el contrato existente el 30 de diciembre de 2007.

La modificación de referencia se suscribe por las partes el 26 de junio de 2008.

Modificación por reducción del contrato

La JGL de 22 de diciembre de 2009 acordó modificar el contrato por reducción en un importe de 533 mil €.

La modificación de referencia se justifica por la aprobación del Plan de Saneamiento por el Pleno del 15 de julio de 2009, que ha marcado los límites del gasto público en la elaboración de los Presupuestos para el ejercicio 2010, como consecuencia de la crisis económica.

La reducción del contrato comporta la eliminación de personal de limpieza viaria en los turnos de mañana y tarde, así como de un vehículo ligero destinado a limpiezas especiales y limpieza de zonas terrizas.

La modificación del contrato se suscribió por las partes el 24 de mayo de 2010.

Revisiones de precios

Por lo que se refiere a las revisiones de precios autorizadas, el capítulo 13 del PCAP por el que se rige el contrato, establece que estos serán revisados con el IPC, publicado por el Instituto Nacional de Estadística en el Boletín Oficial del Estado cumplido un año de la prestación del servicio.

Por otra parte en el citado capítulo se precisa que en caso de producirse prórrogas en el contrato, durante el tiempo que estén vigentes dichas prórrogas, al canon a abonar se deducirá la cantidad que en la oferta del adjudicatario figure como amortización.

En el siguiente cuadro se detallan las revisiones del precio del contrato durante la vigencia del mismo, incluidas prórrogas:



Cuadro II.1
Evolución del gasto: modificaciones, revisión y prórroga
(mil €)

EJERCICIO	IMPORTE CANON	IPC		CANON REVISADO
		FECHA	%	
2004	7.198			
2005	7.198	31/08/2005	3,3	7.436
2006	7.436	31/12/2005	1,8	7.570
2007	7.570	31/12/2006	2,7	7.774
2008	7.774	31/12/2007	4,2	8.101
2008 +AMPLIACIÓN				9.604
2009	9.604	31/12/2008	1,4	9.738
2010	9.738	31/12/2009	0,8	9.816
2010 -REDUCCIÓN				9.283
2010 - REDUCCIÓN (1ª PRÓRROGA)				8.804
2011	8.804	31/12/2010	3	9.069

Fuente: Expte. Contrato. Elaboración propia

En el ejercicio 2010, el importe del canon revisado, por importe de 9.816 mil €, se minora en un importe de 533 mil por la modificación del contrato por reducción arriba descrita, pasando a ser de un importe de 9.283 mil € para todo el ejercicio.

La fecha de vencimiento del contrato de gestión del servicio de Limpieza Viaria, transcurrido el plazo de seis años desde inicio de la actividad, es 13 de agosto de 2010, pudiendo prorrogarse por períodos de un año hasta un máximo de dos, conforme establece el contrato.

El 22 de junio, la JGL aprueba la prórroga del contrato por el período comprendido entre el 14 de agosto de 2010 y el 13 de agosto de 2011, ambos inclusive, por un importe de 3.330 mil €, IVA incluido, siendo el importe de 2011 el que corresponda después de aplicar la revisión precedente.

Deducido un importe de 560 mil € en concepto de amortización de maquinaria, el canon es de 8.723 mil € y, después de la regularización del IVA, que pasa del 7% al 8% en el mes de julio de 2010, el canon vigente al inicio de la prórroga es de 8.804 mil €. En consecuencia, corresponde un importe de 3.361 mil €, para el período de 14 de agosto a 31 de diciembre de 2010. No obstante el importe aprobado por la Junta de Gobierno Local, 3.330 mil €, es inferior debido al tipo de IVA aplicado (7%).

En el ejercicio 2011 el canon revisado asciende a 9.069 mil €. El 21 de junio de 2011, la JGL aprueba la prórroga del contrato por el período comprendido entre el 14 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, ambos inclusive, por importe de 3.462



mil €, IVA incluido. Al respecto debe observarse que los pliegos establecen que las prórrogas serán anuales.

II.2.2. Expediente de contratación nº 05/0073: Gestión del servicio público de recogida de residuos urbanos

Precio anual: 3.340 mil €

Plazo de ejecución: 6 años pudiéndose prorrogar por periodos de un año hasta un máximo de dos.

Fecha de adjudicación: 26 de abril de 2005.

Tipo de contrato: gestión de servicio público, modalidad concesión.

Procedimiento de contratación: concurso, procedimiento abierto, tramitación ordinaria.

II.2.2.1. Análisis de necesidades y estudio del precio

En el expediente examinado no consta un informe técnico sobre las necesidades a satisfacer mediante el contrato. En el PCAP apartado II se recoge que la próxima finalización del plazo de vigencia de los actuales contratos de Recogida de Residuos sólidos urbanos y mantenimiento de recipientes herméticos en Móstoles, así como sus sucesivas ampliaciones, determinan la necesidad de proceder a la convocatoria de un nuevo concurso para asegurar la continuidad en la prestación. Se trata pues de un concurso de gestión integral del servicio de recogida de los residuos urbanos o municipales, que incluye en el objeto del contrato distintos tipos de recogida de residuos, que se agrupan en un único servicio de Gestión.

Este concurso prevé la posibilidad de prestación de servicios de recogida de residuos de origen no doméstico a petición de terceros, previo abono de los precios públicos que correspondan con la asistencia técnica del adjudicatario en la gestión de las actividades de recaudación de las cantidades económicas que se pudiesen generar.

Respecto al estudio económico justificativo del precio de licitación no consta en el expediente aportado, desconociéndose los precios de los anteriores contratos cuyas prestaciones se integran en el objeto del contrato que nos ocupa.

Sobre dicha integración, debe observarse que en el artículo 35 del PCT se establece, respecto a la iniciación del servicio de recogida de residuos inertes, que el mismo se incorporará al contrato que nos ocupa "al finalizar la vigencia del que actualmente tiene contratado el Ayuntamiento (4 de junio de 2006), incluso prórrogas si las hubiere".

Respecto a la inclusión de esta prestación futura en el objeto del contrato, que debe ser cierto y determinado por exigencia legal, resulta improcedente por extemporánea. Tras finalizar la vigencia del contrato para la recogida de residuos inertes debió



tramitarse el expediente de modificación por ampliación de las prestaciones del contrato que nos ocupa.

II.2.2.2. Aprobación del gasto y de los pliegos y adjudicación del contrato

Por acuerdo de la JGL de 15 de marzo de 2005, con los informes del Secretario y del Interventor, se aprueba el expediente de contratación y el gasto correspondiente al precio de licitación, 3.340 mil €. Debe observarse que se ha omitido la autorización del gasto plurianual que comporta la contratación de referencia conforme se establece en el artículo 174.2 b) del TRLRHL ni por tanto su adecuada e independiente contabilización como dispone el artículo. 174.6 de la citada norma.

El PCT recoge el objeto del contrato regulando el detalle de las prestaciones para cada tipo de recogida de residuos.

Los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP son los siguientes: propuesta económica de la oferta, de 0 a 40 puntos; calidad técnica del proyecto presentado, de 0 a 40 puntos; y mejoras presentadas relacionadas con el objeto del contrato, de 0 a 20 puntos.

En cuanto a las mejoras, se establece que son consideradas prestaciones adicionales no contempladas en el pliego y que las empresas deberán presentarlas valoradas económicamente. Su puntuación se realizará en función de su utilidad para la prestación del servicio atendiendo a dicha valoración.

Debe observarse que las mejoras no se encuentran especificadas y determinadas sino que serán el resultante del procedimiento de adjudicación, lo que no resulta acorde con las exigencias de los principios de objetividad que presiden la contratación de las Administraciones públicas.

La calificación de un criterio como objetivo exige que este previamente establecido tanto el criterio como el método fijado para su valoración y ello de forma que sea contrastable su aplicación. Sobre la aplicación de los criterios establecidos, el resumen de puntuación muestra que la empresa adjudicataria obtuvo un total de 10,55 puntos más que la otra empresa licitadora y que la puntuación obtenida por las mejoras propuestas fue de 10,61 puntos mayor respecto a la otra empresa, estando valoradas en la cantidad de 1.534 mil €.

Otro aspecto del PCT respecto al que debe formularse observación se refiere al contenido del artículo 58 sobre ampliación del servicio dado que se establece la siguiente previsión:

“Si durante la vida del contrato el Ayuntamiento precisase de la ampliación del servicio dotándolo de personal municipal, el adjudicatario estará obligado a aportar los medios mecánicos necesarios para cualquiera de los servicios objeto de este pliego (recogidas, generales, de envases, de papel, vidrio, etc.). Para ello indicará los precios de adquisición, amortización, financiación, conservación mantenimiento, seguros y cualquier otro afecto a la maquinaria del servicio, pudiendo el Ayuntamiento requerir



al adjudicatario para la adquisición de los medios mecánicos con objeto de realizar ampliaciones de servicio con personal municipal”.

La previsión de ampliar servicios dotándolos de personal municipal supone que la administración municipal dispone de los medios personales para la gestión directa de esos servicios, en cuyo caso no procede su contratación externa.

Por acuerdo de la JGL de 26 de abril de 2005 se adjudicó el contrato prácticamente por el importe máximo de licitación aprobado, 3.340 mil €, con un plazo de ejecución de 6 años prorrogables por anualidades hasta un máximo de dos años más.

El contrato se formalizó el 1 de enero de 2005.

II.2.2.3. Ejecución del contrato, modificados y revisiones de precios

En el expediente aportado no consta ninguna modificación del contrato de referencia.

Antes del vencimiento del contrato, el 1 de mayo de 2011, se acordó su prórroga, hasta 31 de diciembre de 2011 mediante acuerdo de la JGL de 26 de abril de 2011.

La revisión del canon se regula en el artículo XIV del PCAP especificando la fórmula o índice oficial aplicable para la parte correspondiente a costes fijos y/o prestaciones no subcontratadas y para la correspondiente a costes variables y/o prestaciones subcontratadas.

El canon se compone de: costes fijos, referidos a personal, maquinaria, instalaciones fijas y otros costes (herramientas, varios y vestuario y servicios subcontratados); y costes variables necesarios para aquellas actividades de los servicios que requieran la aportación puntual de medios en función de las circunstancias que se produzcan en el municipio, referidos a personal, maquinaria y otros costes (herramientas, varios y vestuario y servicios subcontratados). El coste total variable por servicio es orientativo.

En el siguiente cuadro se detalla el canon vigente en cada ejercicio:



Cuadro II.2
Cánon vigente 2005-2011
(mil €)

EJERCICIO	COSTES FIJOS	COSTES VARIABLES	TOTAL	CANON MES COSTE FIJO
2005 (Adjudicación)	3.033	307	3.340	253
1ª Revisión (mayo 2006)	3.198	324	3.522	267
2ª Revisión (mayo 2007)	3.331	338	3.669	278
3ª Revisión (mayo 2008)	3.512	357	3.869	293
4ª Revisión (mayo 2009)	3.535	359	3.894	295
5ª Revisión (mayo 2010)	3.666	373	4.039	306
6ª Revisión (mayo 2011)	3.829	390	4.219	319

Fuente: Informe Aprobación del gasto de 03.01.2011. Cuadros revisión precios

Por tanto, el canon fijo mensual revisado en mayo de 2011 pasa a ser de 319 mil €, 278 mil € descontando amortización.

El artículo 69 del PCT establece que los trabajos realizados se facturan en base a los precios unitarios ofertados, tanto respecto a los costes fijos como respecto a los costes variables.

Se han aportado las certificaciones de la parte variable a las que se adjuntan las solicitudes de suministro o trabajo "actividades no programadas".

Para las facturas del ejercicio 2010 y 2011 se verificó que los precios facturados coinciden con los incluidos en el documento de "revisión de precios de los servicios fijos y variables realizados desde mayo de 2009 y 2010". En fase de alegaciones se aportó este mismo documento para los ejercicios 2010 y 2011.

II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Limpieza viaria

En el siguiente cuadro se detalla la liquidación del Presupuesto de gastos correspondiente a la aplicación presupuestaria 32 1631 22700 Limpieza y Aseo de los ejercicios 2010 y 2011, en mil €:

Cuadro II.3
Ejecución preupuestaria contrato servicio de limpieza viaria
(mil €)

Ejercicio	Créditos presupuestarios iniciales	Modificación créditos presupuestarios	Créditos definitivos	Gastos comprometidos	Obligaciones reconocidas netas	Pagos	Obligaciones pendientes de pago	Remanentes de crédito
2010	9.297	-20	9.277	9.232	9.110	0	9.110	167
2011	8.897	65	8.962	9.069	9.069	0	9.069	-107

Fuente: Estado de ejecución Ppto. Gastos.2010-2011



La totalidad de las obligaciones reconocidas en la aplicación presupuestaria 31 1631 22700 corresponden al contrato analizado.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2010 ascienden a 9.110 mil €, que se corresponde con la facturación emitida de los meses de enero a diciembre de 2010 conforme al canon vigente, 774 mil € mensuales hasta el 13 de agosto de 2010 y 734 € mensuales desde esa fecha hasta final de ejercicio.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 se corresponden con la facturación de los meses de enero a diciembre de 2011, por el importe del canon mensual de 756 mil €.

Pagos realizados

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2010, correspondientes al canon de dicho ejercicio, se han pagado en los ejercicios 2011, por importe de 1.547 mil € y 2012, por importe de 7.563 mil €.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011, correspondientes al canon de dicho ejercicio, se han pagado en el ejercicio 2012.

Recogida de residuos urbanos

En el siguiente cuadro se detalla la liquidación del Presupuesto de gastos correspondiente a la aplicación presupuestaria 32 1621 22724 Recogida, eliminación y tratamiento de residuos, ejercicios 2010 y 2011, en mil €:

Cuadro II.4
Ejecución presupuestaria contrato servicio de recogida de residuos
(mil €)

Ejercicio	Créditos presupuestarios iniciales	Modificación créditos presupuestarios	Créditos definitivos	Gastos comprometidos	Obligaciones reconocidas netas	Pagos	Obligaciones pendientes de pago	Remanentes de crédito
2010	4.020	0	4.020	3.998	3.998	68	3.930	0
2011	3.731	0	3.731	3.825	3.825	0	3.825	0

Fuente: Estados de ejecución del Ppto. de gastos ejercicio corriente 2010-2011

El total de obligaciones reconocidas en la partida 32 1621 22724 en ambos ejercicios corresponden al contrato analizado.

Del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio 2010, se realizaron pagos en el ejercicio 2010 por importe de 68 mil €, de las que un importe 52 mil € corresponde al ejercicio 2010 y 16 mil € corresponden a la revisión del canon de los meses de mayo a diciembre de 2009. El resto de obligaciones pendientes de pago, por importe de 3.930 mil €, en su totalidad obligaciones del ejercicio 2010, se han pagado en los ejercicios 2011, por importe de 950 mil €, y 2012, por importe de 2.980 mil €.

En la fecha de inicio de la prórroga se redujo del canon por reducción de la amortización de la maquinaria (de 463 mil € anuales), que para el período de mayo a



diciembre es de 309 mil €, pasando el canon fijo mensual de un importe de 306 mil € a 264 mil € (antes de la revisión de precios de 2011).

El importe de las facturas mensuales del ejercicio 2011 contabilizadas se corresponden con el canon revisado en mayo de 2010, minoradas a partir de mayo por la reducción de la amortización de la maquinaria.

En diciembre se contabilizó una factura por importe de 119 mil € por la revisión de precios del período de mayo a diciembre de 2011.

El total de obligaciones reconocidas en el ejercicio 2011 es de 3.825 mil €.

De las obligaciones reconocidas en 2011, los pagos se realizaron en el ejercicio 2012.

Por otra parte, el coste presupuestario imputado en los capítulos 1 "Gastos de personal" y 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios" por la gestión directa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos durante los ejercicios 2010 y 2011 se resume en el cuadro siguiente. Los gastos se registraron contablemente en el programa presupuestario 1621 "Recogida, Eliminación y Tratamiento de Residuos".

Cuadro II.5

Servicio de recogida RSU, ejecución Cap.1 y 2 Presupuesto de Gastos (mil €)

Subconcepto	Descripción	Ej. 2010	Ej. 2011
11000	Retribuciones básicas personal eventual	11	8
11001	Retribuciones complementarias personal eventual	38	37
12000 a 12006	Retribuciones básicas funcionarios	90	86
12100 a 12103	Retribuciones complementarias funcionarios	238	207
13000-13002	Retribuciones personal laboral fijo	792	784
13100	Retribuciones personal laboral temporal	1	
14300 a 14303	Retribuciones otro personal	50	69
16000	Seguridad Social	434	413
Total Capítulo 1		1.654	1.604
22104	Vestuario	4	1
22501	Tributos de las Comunidades Autónomas	837	797
22726	Mantenimiento, limpieza y suministro de repuestos de contenedores	61	13
22727	Servicio de Recogida de Excrementos Caninos	147	152
Total Capítulo 2		1.049	963
Total Capítulos 1 y 2		2.703	2.567

Fuente: Mayores presupuestarios gastos ejerc. 2010 y 2011

El cálculo del coste anual de esta gestión directa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos está referido a los costes directos y no refleja las amortizaciones del inmovilizado adscrito a esta actividad, contenedores y vehículos de carga, ya que el Ayuntamiento no registra contablemente estas operaciones.



II.4. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Con objeto de fiscalizar la regularidad de funcionamiento de los servicios, se solicitó al Ayuntamiento la documentación acreditativa correspondiente a los dos expedientes de contratación que forman parte de la muestra seleccionada. Los resultados del análisis de la documentación requerida al Ayuntamiento se resumen a continuación:

II.4.1. Detalle de la presupuestación de los servicios: programa presupuestario, memoria de objetivos, indicadores de gestión

En los programas presupuestarios 1621 Recogida, eliminación, tratamiento residuos y 1631 Limpieza viaria, en los ejercicios 2010 y 2011 no se integra la memoria de objetivos con el detalle de los indicadores de gestión. Se aportó un informe sobre los recortes presupuestarios para la Concejalía de Limpieza de la Ciudad en el año 2011, de 21 de octubre de 2010 así como la Memoria económica relativa a la propuesta de presupuestos de la concejalía de limpieza de la ciudad, año 2011. En la misma, no hay información sobre cálculos y valoraciones de indicadores de gestión.

II.4.2. Seguimiento de la ejecución de los servicios contratados; planificación, desarrollo y resultados obtenidos; actas de comprobación, órdenes cursadas al contratista y penalizaciones tramitadas en aplicación régimen sancionador previsto en los pliegos

Limpieza Viaria

Se aportó informe técnico de seguimiento de los contratos de limpieza viaria y recogida de residuos, años 2010-2011. El examen del mismo, junto con la documentación, aportada informan de los siguientes extremos:

Se informa de la planificación diaria tanto en jornada completa como parcial con indicación del equipo, categoría, operario y turno para cada una de las actividades barrido manual, mixto, terrizos, mobiliario urbano, etc. Para cada turno se aportan cuadros con los anteriores datos para los doce meses del año y un cuadro que engloba los anteriores observándose que se mantiene la dotación sin variaciones en todos los meses.

Se aportan los partes diarios de ambos ejercicios en el que constan para cada turno y servicio el número de maquina/vehículo, equipos y personal, zonas de actuación e incidencias.

Se aportan gráficos y tablas con la distribución de medios y personal, informándose de los objetivos y contenido de los diferentes Planes de Actuación que se han ejecutado durante la duración del contrato, Plan Básico de Limpieza de carácter fijo y Plan Complementario de Limpieza, de carácter específico, versátil y dinámico.

Cada uno de estos tratamientos específicos contenía un plan de actuación en el cual se especificaba la definición y el objeto del tratamiento, la composición y



dimensionamiento del equipo, su ámbito de actuación, la organización de los mismos, los horarios, la temporalidad y los medios de evaluación y control.

Se aportan mapas con los distritos y zonas por tipo de actividad y turnos y los registros de 2010 y 2011 de los avisos de incidencias recibidos.

El seguimiento del contrato del servicio de limpieza viaria se regula en el capítulo VII del PCT, artículo 1º. Sistemas de control y artículo 2º. Partes de trabajo.

La documentación aportada se contrasta con la requerida en el capítulo VII del PCT, observándose que no se integra en la misma la siguiente documentación:

Artículo 1º Sistemas de control:

- a) Documentación referida a la información del sistema de control sobre la presencia de los equipos previstos y buen funcionamiento de los mismos, en sus dos modalidades de control estadístico como de equipos concretos presumiblemente deficientes.
- b) Comunicación mensual al adjudicatario por parte de los Servicios Técnicos de la Concejalía de Mantenimiento de los incumplimientos del servicio, bien sean por deficiencias ya señaladas por la empresa a través de sus partes diarios o por fallos detectados por el sistema de control municipal.

Artículo 2º Partes de trabajo:

Se aportan partes de trabajo diario, si bien no constan en los mismos las incidencias y trabajos realizados por los distintos equipos no sujetos a una programación fija.

No se aportan partes mensuales que recojan como mínimo:

- Informes mensuales sobre la situación de las bocas de riego, papeleras, alumbrado, obras en las vías públicas, etc. o cualquier otra cosa que repercuta directa o indirectamente en la limpieza viaria.
- Relación de los trabajos de carácter especial realizados en el mes.

En fase de alegaciones, se aportaron las rutas de trabajo de cada uno de los equipos.

En el PCT no se desarrollan procedimientos de inspección y vigilancia.

En el Informe de seguimiento de los contratos de limpieza viaria se describen procedimientos de planificación de ambos servicios, sin incluir procedimientos de inspección y vigilancia y no se aporta documentación de las actuaciones realizadas en este apartado.



Recogida de Residuos Urbanos

En el informe del técnico municipal sobre seguimiento de este contrato se muestran datos sobre la Planificación de diario tanto en jornada completa como parcial para todos los turnos y para cada una de las actividades adjuntándose seis cuadros en los que figuran la información sobre la dotación correspondiente.

Se aporta un cuadro con los anteriores datos para los doce meses del año, manteniéndose la dotación sin variaciones en todos los meses.

El informe que nos ocupa contiene la descripción desde el punto de vista operacional de todos los tipos de recogida y transporte de residuos que se realizan en ejecución del contrato: recogida de la fracción orgánica-resto; recogida de la fracción envases ligeros; y otras recogidas diferenciadas: papel-cartón, muebles y enseres, etc.

Se aporta la documentación justificativa de las actuaciones realizadas que son, entre otras, las que se resumen a continuación:

- Planos de las rutas de recogida indiferenciada, de papel-cartón y de envases.
- Partes diarios de residuos 2010 y 2011 con los datos de número de ruta, turno, tipología (CL, CT), matrícula vehículo, incidencias, observaciones (reparación de contenedores), y firma del encargado.
- Control de incidencias 2010 y 2011 con los registros de los avisos de incidencias recibidas con el detalle necesario sobre el asunto al que se refiere la misma, su localización y control de su resolución.
- Solicitudes de suministro o trabajo "Actividades no programadas", mensuales de los ejercicios 2010 y 2011, que se corresponden con servicios variables, así como las certificaciones por dichos servicios, que coinciden con la facturación de la parte variable.
- Se aportan en formato papel muestra de los partes diarios de recogida de residuos sólidos urbanos con el sello de la empresa adjudicataria de los meses de febrero, marzo, mayo, junio, agosto, octubre y noviembre de 2010 en los que se observan algunas deficiencias como la no cumplimentación de datos tales como las comprobaciones previas, litros repostados de gasoil, horómetro inicio y final, horas viaje y kilos transportados vertederos etc.
- Identificación de rutas de contenedores de envases carga lateral: se aportan dos documentos de "Inventario Actual", "a partir del primer trimestre" y "a partir del segundo trimestre" (no consta año), con los campos de ubicación (calle y localización), unidades contenedor, volumen (m³), tipología (plástico, chapa,...) y número de ruta.



El control del cumplimiento de los servicios contratados se establece en la Cláusula XIII del PCAP apartados 16 “partes de trabajo y comunicación” y 17 “inspección y vigilancia”.

A la vista de dicha regulación debe observarse que el ayuntamiento no acredita documentalmente los siguientes extremos:

- Estadística de los trabajos realizados, que deberá ser suministrada por el adjudicatario con periodicidad mensual.
- Partes mensuales comprensivos de incidencias con repercusión, y relación de trabajos de carácter especial.
- Listados mensuales de las operaciones de mantenimiento de contenedores efectuadas.

Debe significarse que en el Informe de seguimiento del contrato aportado se describen procedimientos de planificación del servicio, sin incluir procedimientos de inspección y vigilancia, ni la documentación de las actuaciones realizadas en este apartado.

Finalmente, respecto a las penalizaciones y al régimen de sanciones previsto en el PCAP según se recoge en el informe remitido la adjudicataria no ha tenido sanciones ni penalizaciones durante todo el periodo de vigencia del contrato. En la documentación remitida por el ayuntamiento de Móstoles no se identifican actuaciones municipales que generasen sanciones a la adjudicataria durante los ejercicios 2010 y 2011.

II.4.3. Plan de calidad, objetivos e indicadores, y seguimiento del mismo

En el Informe sobre seguimiento de los contratos de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos de los ejercicios 2010 y 2011 se señala que en el PCT de ambos contratos no se contempla expresamente la obligación de un Plan de Calidad, y que la empresa adjudicataria ofreció la garantía de calidad que la certificación de AENOR en la ISO 9001 y ISO 14001 les otorga.

En el importe del canon del contrato del Servicio de Recogida de residuos sólidos urbanos se incluye un porcentaje del 0,5% sobre el Total General de dicha oferta en concepto de control de calidad, correspondiendo importes de 20 mil € y 19 mil € en los ejercicios 2010 y 2011, respectivamente.

En el informe de seguimiento remitido se señala que la calidad de los servicios que nos ocupan es evaluada por el propio Ayuntamiento, a través de las inspecciones y controles de los partes diarios de trabajo y presencia que se realiza a la empresa concesionaria del servicio.

En fase de alegaciones se aportó certificado del representante de la empresa adjudicataria de la ejecución e implantación, para los ejercicios 2010 y 2011, del



control de calidad del contrato de gestión del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, junto con los certificados AENOR con las renovaciones pertinentes de su validez.

Se aporta un Informe de Auditoría externa de abril de 2009 "Auditoría inicial de los Servicios de Limpieza viaria y Recogida de residuos en el Ayuntamiento de Móstoles". La realización de esta auditoría suponía el paso previo a la implantación de un Sistema de Control de Gestión y Calidad de los Servicios. El Ayuntamiento no informa de la puesta en marcha de este sistema.

II.4.4. Información sobre los procedimientos establecidos para la presentación de quejas, sugerencias e incidencias por los ciudadanos y del protocolo para su resolución. Informe sobre la evolución en los dos ejercicios fiscalizados de dichas actuaciones

Las peticiones y reclamaciones planteadas por los ciudadanos, ya sea por registro general, teléfono, fax, correo electrónico o comunicación personal, son recibidas en el área de Medio Ambiente.

Estas peticiones pueden ser sugerencias o bien pueden implicar la necesidad de realizar un determinado servicio y que no constituyen una reclamación, pueden llegar a través de los diferentes canales.

El responsable del servicio afectado supervisa que se han llevado a cabo las acciones necesarias en caso de reclamaciones y, una vez verificada su realización, se procede a su cierre y anotación en la Relación de Reclamaciones e incidencias.

La evolución de las incidencias en los ejercicios 2010 y 2011 se muestra en el apartado II.5 de este informe.

II.4.5. Convenios y acuerdos en los que el ayuntamiento participe en la materia objeto del contrato para la mejora del servicio

El ayuntamiento de Móstoles suscribió la adhesión de los siguientes Convenios con los Sistemas Integrados de Gestión:

- Convenio adhesión al Convenio Marco entre la Comunidad de Madrid y ECOEMBES de 6 de octubre de 2009
- Convenio de adhesión de las Entidades Locales al Convenio Marco de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y las entidades gestoras de los sistemas integrados de gestión (SIG) de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) de 6 de julio de 2011
- Convenio de adhesión del Ayuntamiento de Móstoles al Convenio marco entre la Comunidad de Madrid y Ecovidrio de 17 de diciembre de 2007



- Adenda al Convenio de adhesión del Ayuntamiento de Móstoles al Convenio Marco entre la Comunidad de Madrid y Ecovidrio

II.5. INDICADORES DE GESTIÓN

II.5.1. Evolución del gasto

Cuadro II.6

Evolución ejecución contrato servicio de recogida de RSU (mil €)

Servicio	Obligaciones reconocidas		Variación interanual	
	2010	2011	Absoluta	%
Contrato adjudicataria	3.998	3.825	-173	-4
Gestión directa residuos	2.703	2.567	-136	-5

Fuente: Mayores presupuestarios de gastos 2010 y 2011

Cuadro II.7

Evolución ejecución contrato servicio de limpieza viaria (mil €)

Servicio	Obligaciones reconocidas		Variación interanual	
			Absoluta	%
Limpieza viaria	9.110	9.069	-41	0

Fuente: Mayores presupuestarios de gastos 2010 y 2011

II.5.2. Gasto por habitante

Cuadro II.8

Gasto por habitante servicio de recogida RSU

Ejercicio	Coste servicios contrato (mil €)	Coste gestión directa (mil €)	Coste total (mil €)	Número de habitantes	Gasto por habitante (€)
2010	3.998	2.703	6.701	205.015	32,69
2011	3.825	2.567	6.392	206.031	31,02

Fuente: Mayores presupuestarios de gastos 2010 y 2011

Cuadro II.9

Gasto por habitante contrato servicio de limpieza viaria

Ejercicio	Coste servicio (mil €)	Número de habitantes	Gasto por habitante (€)
2010	9.110	205.015	44,44
2011	9.069	206.031	44,02

Fuente: Mayores presupuestarios ejerc. 2010 y 2011.

Censo INE



II.5.3. Toneladas de residuos recogidas

Cuadro II.10
Toneladas de residuos domésticos recogidas

Ejercicio	Recogida separada			Recogida de residuos mezclados	Residuos recogidos en puntos limpios	Recogida de residuos voluminosos	Otras recogidas diferenciadas	Total Ayto.
	Papel y cartón	Envases de vidrio	Envases mezclados					
2010	3.628	1.387	2.763	58.027	38	6.875	121	72.839
2011	3.079	1.676	2.886	56.453	1.401	6.124	113	71.732

Fuente: Tablas estadísticas de residuos domésticos municipales de la Subdirección General de Gestión de residuos y calidad ambiental de la Comunidad de Madrid

Cuadro II.11
Evolución toneladas recogidas período 2009-2011

Ejercicio			Variación 2009/2010		Variación 2010/2011	
2009	2010	2011	Absoluta	%	Absoluta	%
77.726	72.839	71.732	-4.886	-6,29	-1.107	-0,02

Fuente: Tablas estadísticas de residuos domésticos municipales de la Subdirección General de Gestión de residuos y calidad ambiental de la Comunidad de Madrid

II.5.4. Evolución incidencias

Cuadro II.12
Evolución incidencias de los servicios de limpieza viaria y recogida RSU

Servicio	Ejercicios		Variación interanual	
	2010	2011	Absoluta	%
Limpieza viaria	1.266	1.548	282	22
Limpieza fachadas	233	576	343	147
Total limpieza viaria	1.499	2.124	625	42
Recogida residuos	4.321	3.291	-1.030	-24
Total	5.820	5.415	-405	-7

Fuente: Informe sobre procedimiento resolución peticiones y reclamaciones contratos 2010 y 2011 Ayuntamiento de Móstoles



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

III. CONCLUSIONES

1. Ni en el informe de seguimiento del contrato de recogida de residuos ni en la documentación aportada se incluye la acreditación de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Móstoles en ejecución de los procedimientos de inspección y vigilancia, de conformidad con lo establecido en los pliegos que rige el contrato de referencia. (Apartado II.4, en relación con el II.2.2.2)

IV. RECOMENDACIONES

1. Las actuaciones de seguimiento de la prestación del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos deben documentarse en su totalidad, conforme a las estipulaciones establecidas en los pliegos que rigen las contrataciones de ambos servicios. Por lo que respecta a la ejecución de las mejoras a las que se obligó el adjudicatario del expediente nº 05/0073 de gestión del servicio público de recogida de residuos urbanos, debe formalizarse su conformidad mediante un único documento suscrito por los Servicios técnicos municipales competentes y los representantes de la empresa.