



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
TORREJÓN DE ARDOZ**

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.....	4
II.1. INTRODUCCIÓN	4
II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	5
II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	13
II.4. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	18
II.5. INDICADORES DE GESTIÓN	22
III. CONCLUSIONES.....	25
IV. RECOMENDACIONES	25



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

Torrejón de Ardoz es un municipio de la Comunidad de Madrid situado en la zona este a 20 km de la capital. Su término municipal tiene una extensión de 32,6 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 118.441, 122.589 y 125.331 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 CM.
- 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.
- La Ordenanza Municipal de limpieza, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 299, de 16 de diciembre de 2004.

I.5. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN

No se ha aportado la documentación justificativa de las valoraciones y cálculos realizados para determinar, en el expediente de prórroga y ampliación del contrato, el importe anual del mismo, 10.596.289 €, lo que entraña una limitación al alcance de la fiscalización.

No se aportaron los informes de fiscalización del gasto derivado del expediente de contratación nº 7/2004 según detalle recogido en el apartado II.2.

No se aportó la documentación solicitada según detalle que se recoge en el apartado II.3 en el que se analiza la ejecución presupuestaria.

I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Los resultados provisionales de las actuaciones realizadas en esta fiscalización se trasladaron al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz el 3 de junio 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 Torrejón de Ardoz 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 nº 7/2004: Servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos.
- Expediente nº 165/08: Servicio de conservación de zonas verdes y arbolado en los barrios del Juncal, Saucar, Zarzuela, Mancha Amarilla, Fresnos, Torrenieve y Grandes Avenidas.
- Expediente nº 69/2010: Reposición y mantenimiento de arbolado, arbustos, riego y mobiliario en Soto del Henares y zonas verdes de Roma y Berlín.
- Expediente nº 4/2011: Gestión del arbolado.
- Expediente nº 14/2011: Servicio de conservación de zonas verdes, mobiliario urbano, juegos infantiles y limpieza de lagos del Parque Europa.
- Expediente nº 100/2011: Servicio de mantenimiento de las jardineras del casco antiguo y otras zonas.

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 el expediente nº 7/2004: Servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos 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

II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

II.2.1. Expediente de contratación nº 7/2004: Servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos.

Precio anual: 7.267.973,71 €

Plazo de ejecución: 5 años con posibilidad de prórroga hasta 5 años más.

Fecha de adjudicación: 29 de julio 2004

Tipo de contrato: Gestión servicio público, modalidad concesión.

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

Adjudicatario: UTE integrada por dos empresas del sector

II.2.1.1. Análisis de necesidades y estudio del precio

El informe del departamento de contratación de 13 de mayo de 2004 sobre la prestación de los servicios a contratar analiza las necesidades actuales cubrir y el nuevo canon a fijar, mediante el análisis de tres aspectos: coste real del personal a subrogar, nuevos servicios y ampliaciones de los existentes y por ultimo las nuevas inversiones a realizar por sustitución del material anterior. Se muestra el importe desglosado del nuevo canon cifrándose el tipo de licitación en 7.494.245 €.

En el pliego de prescripciones técnicas se recogen las características del objeto del contrato, prestaciones y la forma en que se desarrollaran los servicios.

Dicho desarrollo se realiza respecto a los considerados como servicios básicos de limpieza de una ciudad y respecto a otros servicios de limpieza entre los que figura uno de acción inmediata junto a la limpieza de mercadillos, solares, papeleras, patios de colegios. También se establecen unos servicios especiales a efectuar de forma periódica por eventos tales como fiestas, caída de hoja, zona de bares, etc. Respecto a los servicios básicos de limpieza se incluye los tratamientos siguientes: barrido manual, barrido mecánico y de mantenimiento, baldeo mecánico y baldeo mixto.

La regulación anterior debe tenerse en cuenta en el análisis de las modificaciones del contrato que se analizan en el apartado II.2.1.3 del informe.



Respecto a la forma de prestación del servicio de recogida de residuos, sus características se recogen por tipo de recogida: domiciliaria de la fracción resto (orgánica), domiciliaria de envases, escombros, restos de poda, de voluminosos y de la limpieza viaria así como las referidas a lavado y mantenimiento de contenedores.

Debe observarse respecto a la regulación de la organización de los servicios que si bien se establece con claridad que el control de la totalidad de los servicios descritos en el PPT corresponde al personal Técnico, Administrativo y de Inspección de la Delegación de medio ambiente del Ayuntamiento no se establecen los mecanismos para que el adjudicatario justifique periódicamente mediante partes con los datos más relevantes (trabajadores, rutas, horas ,tarear, maquinaria etc.) la realización de las prestaciones del servicio.

Se trata de un defecto en la regulación de la forma, periodicidad y contenido del seguimiento y control de las prestaciones contratadas, regulación igualmente defectuosa respecto al procedimiento de inspección de la realidad de los medios personales y materiales adscritos a los servicios a fin de comprobar su adecuación a los contratados.

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

La JGL el 25 de mayo de 2004 aprobó los pliegos que regirán la contratación de referencia por el plazo y tipo de licitación anteriormente reseñado así como la convocatoria del concurso mediante procedimiento abierto.

Debe observarse que el acuerdo de referencia no contiene la aprobación del gasto sin que ello pueda justificarse, como se desprende del texto del mismo, por el hecho de que se trate de un expediente de tramitación anticipada del gasto. La omisión señalada se razona en función a que la adjudicación se realiza en el año en curso pero la iniciación del servicio y, por tanto, la ejecución del contrato comenzara en el ejercicio posterior, por lo que la adjudicación estará sometida a la condición de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones del contrato en el ejercicio correspondiente. La intervención municipal emitió informe favorable a este acuerdo "teniendo en cuenta que deberá existir aplicación presupuestaria con crédito suficiente en el presupuesto de 2005 y en sucesivos presupuestos".

Por tanto debe concluirse que no se autorizó del gasto en el momento procedimental oportuno, no constando en el expediente analizado que, en el ejercicio 2005, en el que se inició la ejecución del contrato se aprobara el expediente de gasto plurianual que comporta la contratación de referencia. Todo ello contraviene lo dispuesto en el artículo 174.2 b) del TRLRHL en relación con el artículo 174.6 de la citada norma referido a la adecuada e independiente contabilización de este tipo de gastos.

El pliego de cláusulas administrativas particulares establece en el apartado de solvencia técnica que deberá disponer el empresario de una plantilla estable de al menos 3.000 trabajadores. También deberá aportar para considerar la solvencia técnica los principales contratos de características similares al objeto de licitación,



ejecutados por el licitador en los tres últimos ejercicios, al menos cinco certificados de buena ejecución de las más importantes.

Además de los límites a la concurrencia que implica lo anteriormente señalado, se establece una primera fase de admisión en la que se incluyen una serie de exigencias técnicas según unos "niveles mínimos exigidos" que no están objetivados por cuanto no se establece el método de su valoración y verificación así como el nivel mínimo para cumplir el requisito.

Dichos criterios son los siguientes: a) viabilidad técnica y económica de las ofertas medidas según parámetros que hagan viable la correcta ejecución del contrato durante el plazo del mismo tales como rendimientos, mediciones, posibilidad de ejecutar los trabajos, costes unitarios, precios reales, productividad, etc.; b) nivel de calidad de los servicios ofertados óptimo, de forma que la combinación de la naturaleza, frecuencia y aplicación de los diferentes tratamientos y actuaciones permitan conseguir un nivel de calidad de servicios que el Ayuntamiento considere mínimos, por debajo del cual no se considerarían las ofertas.

No obstante las deficiencias de regulación observadas se admitió a todos los licitadores a excepción de una empresa por errores en la documentación administrativa.

Los criterios de adjudicación establecidos son los siguientes: oferta económica, máximo 40 puntos; proyecto presentado, máximo 30 puntos; servicio propuesto, máximo 60 puntos; organización y planificación de los servicios así como su relación con el Ayuntamiento, hasta 30 puntos; mecanización de los servicios, hasta 35 puntos; instalaciones fijas e infraestructuras, hasta 30 puntos; seguridad en las Empresas, hasta 10 puntos.

Respecto a la oferta económica se establece que las ofertas cuyas bajas sobre el tipo de licitación sean superiores al 7% serán valoradas con 0 puntos. Debe observarse que el límite a las bajas superiores al porcentaje señalado impide valorar la mejor oferta económica que no incurra en baja temeraria lo que resulta contrario al principio de economía en la gestión de los fondos públicos.

Por la JGL en sesión extraordinaria de 29 de julio de 2004 se adopta acuerdo de adjudicación a la una UTE integrada por dos empresas del sector por un precio de 7.267.973,71 €, IVA incluido, importe igual al recogido en el pliego de condiciones económico-administrativas e inferior al de la oferta. Esta no recogía debidamente que el coste anual de las inversiones, tanto de instalaciones fijas como de maquinaria estaba libre tanto de gastos generales como de beneficio industrial, defecto que fue subsanado de oficio por la mesa de contratación.

Debe reiterarse que el acuerdo de adjudicación no autorizó el compromiso o disposición del gasto plurianual con cargo a los ejercicios a que se extiende la ejecución del contrato, cuyo plazo es de 5 años. El contrato se formalizó el 31 de agosto de 2004 no constando en el expediente aportado el acta de inicio de los servicios. Según informe técnico aportado en el curso de la fiscalización el inicio del



servicio fue el 1 de marzo de 2005 sin que figure en el expediente examinado explicación sobre este aplazamiento en la ejecución del contrato.

Se observa que no consta el informe de la intervención municipal por lo que se desconoce, entre otros extremos, si en los presupuestos municipales del ejercicio en que se inició el servicio la consignación presupuestaria era adecuada y suficiente para asumir dicho compromiso y si la intervención advirtió en caso contrario de la prohibición y sanción de nulidad prevista en el artículo 173.5 del TRLRHL.

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

Modificaciones del contrato

El contrato tuvo en los primeros 5 años de su ejecución las siguientes modificaciones por ampliaciones de servicios:

El contrato fue objeto de una primera modificación aprobada por la JGL el 27 de mayo de 2005 por ampliación de dos sectores, mancha amarilla y sector ocho, por importe de 182.779 € anuales previa valoración técnica del coste de ambos servicios, limpieza viaria y recogida de residuos. El 23 de mayo de 2006 la JGL aprueba una segunda ampliación por importe anual de 140.666 € que responde a la limpieza viaria de dos sectores más y a la ampliación de la recogida de residuos, consistentes en 2 nuevos camiones y 2 peones. En el informe de la interventora municipal de 29 de marzo de 2006 se hace constar que no existe crédito para atender este nuevo gasto.

Con carácter temporal, para los meses de febrero a junio de 2007 se aprobó una campaña de limpieza especial por importe total de 142.649 € que se justifica mediante un informe técnico de 31 de enero de 2007 sobre la necesidad de incrementar los servicios y medios de limpieza viaria del municipio dada la gravedad del estado de suciedad de los barrios. Los medios necesarios son dos barredoras de aceras con dos operarios y dos camiones –caja cada uno con conductor y dos operarios. No consta en el expediente analizado el informe de fiscalización de este gasto.

El 28 de junio de 2008 la UTE adjudicataria presenta una propuesta técnica de organización de los servicios de limpieza viaria analizada en el informe técnico de 9 de junio de 2008 aportado. Dicha organización consiste en una propuesta de ampliación del mismo para efectuar en cada zona residencial del municipio cada 15 días un barrido mixto, modalidad no contemplada en el contrato y un baldeo mixto, prestación si contemplada en los pliegos y en la proposición del adjudicatario. Por tanto respecto a esta prestación solo puede tratarse de una ampliación de los parámetros valorados en cuatro niveles: A, B, C1 y D. en el informe sobre la adjudicación de este contrato.

La propuesta, según se concreta en el referido informe, suprime otros servicios ya existentes, los barridos manuales dejan de hacer puntualmente sus recorridos para prestar apoyo a las modalidades de limpieza anteriormente señaladas. Esta reestructuración tuvo un mayor gasto para el Ayuntamiento de 794.233 € anuales y fue aprobada por la JGL de 7 de julio de 2008 sin que figure en el expediente analizado



documentación acreditativa de que el gasto fuera debidamente intervenido y contabilizado por la intervención municipal.

El informe técnico sobre la modificación que nos ocupa consta que se ha comprobado que la ampliación de referencia complementa los servicios ya existentes en el contrato y que a priori no supone un detrimento de los servicios generales de limpieza, afirmación esta última que solo puede explicarse si se pone en relación con las prestaciones que se suprimen. Dicho informe pone de manifiesto una serie de carencias de la propuesta de la UTE a efectos de su corrección y contiene el desglose económico de los servicios, personal, vehículos y maquinarias, coste de explotación y cantidades a descontar por la supresión de una serie de servicios de limpieza como fuentes, estanques y viales de jardines.

Respecto a las carencias de referencia, el informe señala en su apartado 3, referido al refuerzo de los sectores de barrido individual incompletos, que la empresa no presenta una verdadera organización detallada que permita saber con exactitud y con una programación diaria de lunes a sábado durante 15 días, cómo encajan ambos servicios entre sí, y con los que ya se prestan en el contrato principal, y con los sectores del barrido individual. Es por ello, sigue el informe que nos ocupa, por lo que es difícil en estas condiciones ejercer el control sobre la efectividad de estos servicios por parte del Ayuntamiento.

Se desconoce si esta programación detallada se presentó por la empresa en el inicio efectivo de la ampliación, a efectos de la subsanación de lo observado anteriormente que pone de manifiesto una dificultad a priori de control de la realización de las prestaciones contratadas.

Por último el precio del servicio de recogida de residuos también se vio incrementado por el cambio de vertedero. En la JGL de 15 de noviembre de 2010, se aprueba el reconocimiento de la modificación del servicio de recogida de RSU y limpieza viaria por traslado de los residuos orgánicos y restos procedentes del municipio al vertedero de Alcalá de Henares, a partir del 16 de junio de 2008, con una modificación económica acordada por las partes, de 24.340 €/mes, antes de revisión de precios, que deben aplicarse, debidamente actualizadas, hasta diciembre de 2010. A partir del 1 de enero de 2011, los importes se integran en la ampliación y prórroga del contrato, aprobada por la JGL de 27 de diciembre de 2010. Tampoco consta en el expediente analizado el informe de la intervención municipal sobre el gasto de referencia.

El pago de las cantidades abonadas por dicho concepto se incluye en el análisis de la ejecución presupuestaria.

Revisiones de precios

La revisión de precios se regula en la cláusula vigésimo cuarta del PCAP y artículo 56 del PCT estableciéndose que se aplicaran a partir del 1 de enero de 2006 y sucesivos. Debe observarse que la ejecución del contrato se inició el 1 de marzo de 2005 y que el primer año de ejecución, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de LCAP, no puede ser objeto de revisión.



El canon fue revisado en los ejercicios 2006 a 2009 quedando fijado tras su aprobación en los importes siguientes:

- Revisión de precios 2006, aprobada en JGL de 9 de junio de 2007. Importe del canon 8.147.440 €
- Revisión de precios 2007, aprobada en JGL de 29 de septiembre de 2008. Importe del canon 8.590.450 €
- Revisión de precios 2008 y 2009, aprobadas conjuntamente en JGL de 15 de noviembre de 2010. Importe del canon 9.686.062 € y 9.929.007 €, respectivamente. El importe del canon revisado 2009 sirvió de base de partida en la operación de prórroga y ampliación del contrato de la que se informa a continuación.
- Respecto a la revisión de precios de los ejercicios 2010 y 2011 se informa como hecho posterior (JGL de 21 de mayo de 2012) en el apartado 3) siguiente.

Prórroga y ampliación del contrato

La fecha de vencimiento del contrato de gestión de los servicios públicos de referencia, transcurrido el plazo de cinco años desde inicio de la actividad, es 1 de marzo de 2010, pudiendo prorrogarse de conformidad con los pliegos por un período de 5 años más.

Tras una primera decisión adoptada por la JGL de 13 de julio de 2009 que estima la necesidad de proceder a una nueva organización de los servicios y convocar nueva licitación y tras comunicarlo a la empresa adjudicataria esta presenta recurso de reposición que no se estimó.

Otro antecedente relevante es el acuerdo de la JGL el 8 de marzo de 2010 por cuanto mandata a la adjudicataria para que continúe prestando el servicio en las mismas condiciones que lo venía haciendo hasta que se produzca la efectiva prórroga del mismo o se proceda a una nueva licitación, estableciendo un plazo máximo de seis meses para ello.

No obstante la fecha del acuerdo señalado anteriormente, hasta el 22 de julio de 2010 no se realizó la autorización del gasto y solo por una parte del importe previsto por este mandato de 1.879.905 €. El informe de fiscalización del gasto es de la misma fecha y en él se afirma que procede dicha prórroga ya que se cumplen los límites del artículo 198 de la LCAP aprobada por RD 2/2000, de 16 de junio, fijándose el importe de la misma en 2.894.341 € hasta el 31 de octubre de 2010.

Sin embargo, el importe total prorrogado en el presupuesto de 2010 se cifra en dicho informe en 1.879.905 € cantidad claramente insuficiente para financiar el gasto cierto del ejercicio dado que además el servicio continuo prestándose sin que se tramitara el expediente administrativo de prórroga hasta el 27 de diciembre de 2010.



En dicha fecha la JGL aprobó prorrogar el contrato con la UTE adjudicataria para el periodo comprendido 2010 -2015, finalizando el 31 de diciembre de 2015, de acuerdo al informe jurídico y modificaciones de los servicios presentados por la UTE, adjudicándose definitivamente la ampliación del contrato, el 7 de marzo de 2011. Dicho acuerdo no aprueba el gasto que tiene carácter anticipado y se extiende a cinco ejercicios, cuestión que se abordará "en los términos presupuestarios que en cada año se determine".

Además debe deducirse, en primer lugar que el acuerdo de prórroga, además de extemporáneo, excede del plazo máximo de 5 años previsto en el contrato para la misma ya que se extiende hasta el 31 de diciembre de .2015.

No menos significativo es que junto a lo que se denomina formalmente prórroga, se pacta una ampliación del contrato con el alcance del se informa a continuación, que hace que se esté en presencia de una nueva adjudicación y ello sin sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia y transparencia que han de regir la contratación pública. A este respecto las observaciones realizadas en su informe por la intervención municipal con la misma fecha en que se adjudicó definitivamente la ampliación del contrato conciernen a los siguientes aspectos: "la prórroga no contempla de forma concreta la ampliación de servicio, ni la revisión de maquinaria ni la fórmula de revisión de precios". Sobre la revisión de precios se informa que "la fórmula de revisión de precios se contempla en el artículo 55 del pliego de condiciones técnicas y al amparo del artículo 105 del RD 2/2000 se propone la nueva fórmula de revisión de precios que tiende a que sea el IPC el criterio determinante para su aplicación y por otro lado tiene capítulo aparte el pago de la inversión del material"

Esta nueva fórmula, sobre cuya razonabilidad no hay argumentos y por tanto justificación, revisa el capítulo de personal a través de IPC más un índice corrector máximo del 1,5 % y el resto de coste a través del IPC excluyendo las amortizaciones de la revisión.

La ampliación del contrato consiste en una serie modificaciones de los servicios, que se recogen en la propuesta de la UTE adjudicataria, informada por el técnico municipal el 3 de diciembre de 2010 cuya efectividad implica, en algún caso, la realización de nuevas inversiones en equipos con el coste de amortización correspondiente que, el informe técnico recoge, proponiendo varias alternativas de plazos para su amortización, dos, tres y cuatro años.

Este informe recoge los cambios que se han producido desde el inicio del servicio como el soterramiento de contenedores en zonas residenciales, nuevos barrios aun cuando tienen una baja ocupación y obras de remodelación de algunos barrios y cambio de configuración en calzadas, aceras y zonas peatonales, invocándose todo ello como justificación de una serie de servicios adicionales junto con la supresión de otros.

El estudio económico que consta en el informe de referencia realiza unas valoraciones de los nuevos servicios con una amortización de los equipos a dos, tres y cuatro años. Partiendo del contrato revisado a 2009 que se cifra en 10.089.962 €, la ampliación de



servicios con la amortización de equipos a cuatro años se valora en 832.324 €, lo que hace un total de 10.922.286 €. De este importe se descuenta el importe que ECOEMBES paga al ayuntamiento por la recogida de envases, 359.734 € por cuanto se contempla en el estudio que nos ocupa que la empresa contratista ingrese directamente este importe, asunto que, según documentación aportada, quedó aplazado hasta el ejercicio 2012.

El importe final según dicho estudio asciende a 10.562.552 €. Sin embargo en el acuerdo de prórroga y ampliación del contrato de 27 de diciembre de 2010 se establece un importe anual del contrato de 10.596.289 €, desglosándose en un precio cierto de 9.811.379 € y 784.910 €, haciéndose constar, contrariamente a lo que se contemplaba en el estudio económico que precede a este acuerdo, que la adquisición de inversión que lleva aparejado este acuerdo queda excluida de las cuantías anuales del precio, dado que se abonaran previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente como capítulo independiente a medida que se vayan incorporando a la ejecución del contrato, previa acreditación de la efectiva puesta a disposición del servicio.

Por tanto, debe observarse que el estudio económico aportado no fundamenta la forma de determinación del precio dado que en el mismo se fijaba el precio de la ampliación de servicios con una amortización a cuatro años en 832.324 €, cantidad de la que debe restarse las cuotas de amortización. No se ha aportado la documentación justificativa de las valoraciones realizadas para llegar al importe anual del contrato de 10.596.289 € desglosado en un precio cierto de 9.811.379 € y 784.910 € sin que se explique los conceptos de ambas cantidades, lo que entraña una limitación al alcance de la fiscalización.

En el contrato administrativo de formalización de la prórroga y ampliación del contrato que nos ocupa se recoge respecto a la fiscalización y aprobación del gasto lo siguiente: " el gasto necesario para la realización de la prórroga y de la ampliación del contrato fue aprobado en Junta de Gobierno Local de 7 de marzo de 2011, siendo fiscalizado de conformidad el 7 de marzo de 2011 mediante informe de la Intervención General en la aplicación presupuestaria nº 0226.100.22700 y 0226.200.63101 del presupuesto vigente 2011.

Sobre el extremo de que el acuerdo de referencia contó con la fiscalización de conformidad debe oponerse que el informe de la intervención municipal puso de manifiesto una serie de deficiencias que por su entidad han sido recogidas en este informe.

Como hechos posteriores debe recogerse que con motivo del ajuste presupuestario para el ejercicio 2012 y siguientes, la JGL de 21 de mayo de 2012 aprueba una modificación del contrato que supone la reducción de algunos servicios, no considerados esenciales, y la reestructuración de los restantes para evitar en lo posible una pérdida en la calidad de las prestaciones y que al tiempo pueda cumplirse con los referidos ajustes. El nuevo importe del canon anual es de 9.793.594 € ascendiendo su reducción a 1.431.796 €. Sin embargo, según se recoge en el informe de la intervención municipal, de 10 de mayo de 2012, al referido importe habría que



incrementarle el importe de las revisiones de precios que corresponde a los ejercicios 2010 y 2011, fijándose el montante de atrasos por dichos conceptos en 720.359 €.

El informe del departamento de medio ambiente de 3 de mayo de 2012 detalla las reducciones y modificaciones aplicadas tanto a los servicios de la ampliación aprobada en 2010 como a los servicios del contrato principal y sus modificados. También se concretan los conceptos y cuantías a descontar por la cesión de la facturación de envases de ECOEMBES a la UTE adjudicataria desde el 1 de julio de 2012 por la recogida y transporte a planta de los envases ligeros incluido en el mantenimiento y limpieza de los contenedores de envases a realizar por la empresa.

En el citado informe se cifra la ampliación del contrato con motivo de la prórroga aprobada por la JGL el 27 de diciembre de 2010 en un importe total de 591.836 €.

Por último debe significarse que en la revisión de precios de 2011 se aplicó la nueva fórmula propuesta por la UTE y aprobada en la ampliación del contrato que nos ocupa sobre la que ya se ha informado anteriormente.

II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Los gastos realizados se contabilizan en la función 16200, del presupuesto de gastos, denominada "recogida, eliminación, tratamiento de basuras y limpieza viaria", correspondiente al Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento.

II.3.1. Liquidación del Presupuesto

Ejercicio 2010

Los gastos correspondientes al expediente 7/2004 de gestión del servicio público de limpieza viaria y recogida de RSU, se contabilizan en el subconcepto 22700 "limpieza y aseo", con unas obligaciones reconocidas de 9.442 mil €, y en el subconcepto 63101 "terrenos y bienes naturales", por importe de 707 mil €. En el siguiente cuadro se detalla la ejecución presupuestaria de los gastos correspondientes al contrato analizado:

Cuadro II.3.1-1
Ejecución presupuestaria de gastos expediente 7/2004
(mil €)

Clasificación Económica	Descripción	Créditos Definitivos	OO.RR.	% Ejecución	Pagos Realizados	% Realización	OO.RR. pdtes. Pago
22700	Limpieza y Aseo	9.500	9.442	99%	3.846	41%	5.596
63101	Terrenos y bienes naturales	950	707	74%	707	100%	0
TOTAL EXP. 7/2004		10.450	10.149	97%	4.553	45%	5.596

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Gastos del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz y elaboración propia

Ejercicio 2011

Los gastos correspondientes al expediente 7/2004 de gestión del servicio público de limpieza viaria y recogida de RSU se contabilizan en el subconcepto 22700 "limpieza y aseo", con unas obligaciones reconocidas de 10.389 mil €, subconcepto 22798



“contratos prestación de servicios”, por importe de 226 mil € y subconcepto 63101 “terrenos y bienes naturales”, en el que no se reconocen obligaciones. En el siguiente cuadro se detalla la ejecución presupuestaria de los gastos correspondientes al contrato analizado:

Cuadro II.3.1-2
Ejecución presupuestaria de gastos expediente 7/2004
(mil €)

Clasificación Económica	Descripción	Créditos Definitivos	OO.RR.	% Ejecución	Pagos Realizados	% Realización	OO.RR pdtes. Pago
22700	Limpieza y Aseo	9.500	10.389	109%	2.612	25%	7.777
22798	Contratos prestación de servicios	1.995	226	11%	0	0%	226
63101	Terrenos y bienes naturales	1.111	0	0%	0	0%	0
TOTAL EXP. 7/2004		12.606	10.615	84%	2.612	25%	8.003

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Gastos del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz y elaboración propia

II.3.2. Ejecución de los servicios del expediente nº 7/2004

Se ha analizado la contabilización de los servicios correspondientes al expediente nº 7/2004, en los ejercicios 2010 y 2011, a través de los mayores remitidos por el Ayuntamiento, cuyos resultados se detallan a continuación

Ejercicio 2010

El contrato analizado se contabiliza en las siguientes aplicaciones presupuestarias:

- 16200 22700 “limpieza y aseo”
- 16200 63101 “terrenos y bienes naturales”

En el siguiente cuadro se detalla la ejecución, por aplicación, de los gastos correspondientes:

Cuadro II.3.3-1
Ejecución presupuesto gastos
(mil €)

CLASIFICACIÓN ECONOMICA	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROMETIDOS	OO.RR.	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO
22700	9.500	9.442	9.442	3.846	5.596
63101	950	707	707	707	0

El detalle de la contabilización por aplicación presupuestaria se resume a continuación:

1) Se imputan al subconcepto 16200 22700 los importes facturados mensualmente por la empresa adjudicataria.

- El 22 de julio de 2010, se contabiliza la autorización del gasto, por importe de 1.637 mil €, en concepto de prórroga del contrato de limpieza viaria y recogida de



RSU, adjudicada mediante acuerdo de la JGL de 27 de 2010, para el período 2010-2015, formalizándose el contrato administrativo el 24 de noviembre de 2011.

- El importe de las obligaciones reconocidas asciende a 9.442 mil €, correspondientes a los conceptos siguientes:
 - Revisión de precios 2006 y 2007: La aprobación de las revisiones de precios 2006 y 2007, mediante las JGL de 9 de junio de 2007 y 29 de septiembre de 2008, respectivamente, suponen una modificación del canon mensual facturado. La empresa adjudicataria presenta varias facturas en concepto de atrasos entre las que se incluye la factura N° UTET071/1000000, por importe de 1.532 mil €.
 - Canon de enero a junio de 2010 por importe total de 4.692 mil € (782.057 €/mes).
 - Canon de julio y agosto de 2010, por importe total de 1.579 mil € (789.366 €/mes).
 - Canon de octubre, noviembre y diciembre de 2009, por importe total de 1.639 mil € (782.057 €/mes), destacando que la factura correspondiente al mes de diciembre de 2009, se ha contabilizado en dos capítulos de gastos distintos: 75.003 € en el capítulo 2 (subconcepto 22700) y 707.054 € en el capítulo 6 (subconcepto 63101).
- Los pagos realizados ascienden en el ejercicio a 3.846 mil €, correspondientes a la facturación de los meses de enero, febrero y marzo de 2010, octubre de 2009, una parte de la factura del mes de noviembre de 2009, por importe de 643 mil € y la parte de la facturación del mes de diciembre de 2009 contabilizada en el capítulo 2 por importe de 75 mil €.

No se han imputado a presupuesto facturas, por importe total de 5.323 mil € según el siguiente detalle:

- Canon correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2010, por importe total de 1.579 mil € (789.366 €/mes). Canon correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2010, por importe total de 1.720 mil € (860.154 €/mes). El importe mensual facturado en estos meses es superior en 25 mil €/mes por el coste que supone el traslado de los residuos orgánicos y restos procedentes del municipio al vertedero de Alcalá de Henares, aprobada en JGL de 15 de noviembre de 2010, por la que se reconoce dicho traslado a partir del 16 de junio de 2008 y la modificación económica que supone.
- Cuotas y atrasos por revisión de precios, por importe de 1.330 mil €: Esta factura responde a los atrasos por revisiones de precios 2008 y 2009 correspondientes a las diferencias entre el precio que correspondería y el realmente facturado hasta noviembre de 2010, que comienza a facturarse a precios 2009. Estas revisiones son aprobadas conjuntamente por la JGL el 15 de noviembre de 2010.



- Facturas en concepto de traslado de los residuos al vertedero de Alcalá de Henares, presentadas por la empresa adjudicataria y aprobadas en JGL de 15 de noviembre de 2010 y Acta de modificación del servicio de recogida de RSU y limpieza viaria, de 4 de febrero de 2011, por los siguientes importes y conceptos:
 - Facturación desde el 16 de junio de 2008 a 31 de marzo de 2009 por importe de 231 mil €.
 - Facturación mensual del período abril 2009 a junio 2010, por importe total de 365 mil € (24.340 €/mes).
 - Facturación mensual del período julio 2010 a octubre 2010, por importe total de 98 mil € (24.567 €/mes).

El 17 de diciembre de 2010 se solicitó al Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, explicación de la fecha en que se reconocen y pagan los importes contabilizados en este ejercicio como Operaciones Pendientes de Aplicar a Presupuesto, petición de la que se dio traslado al Departamento de Intervención (por la Jefe del Departamento de Medio Ambiente) sin que se haya cumplimentado.

2) Se contabiliza en el subconcepto 16200 63101 la autorización del gasto, de 22 de julio de 2010, por importe de 243 mil €, por la parte correspondiente a la prórroga del contrato de recogida de RSU y limpieza viaria, acordada por la JGL de 27 de diciembre de 2010, en concepto de reversión de inversiones. No hay documentación soporte de esta operación si bien fue anulada el 31 de diciembre de 2010. Al respecto se solicitó información que no fue cumplimentada.

Se reconocen y pagan, en esta aplicación, obligaciones por importe de 707 mil €, que corresponden al canon de diciembre 2009, cuyo importe total asciende a 782 mil €, habiéndose reconocido y pagado el resto, 75 mil €, con cargo al subconcepto 22700.

Ejercicio 2011

En el siguiente cuadro se detalla la ejecución, por aplicación, de los gastos correspondientes:

Cuadro II.3.3-2
Ejecución presupuesto gastos
(mil €)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROMETIDOS	OO.RR.	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO
22700	9.500	10.389	10.389	2.612	7.777
22798	1.995	226	226	0	226
63101	1.111	0	0	0	0

El detalle de la contabilización por aplicación presupuestaria se resume a continuación:



1) Se imputan en subconcepto 022 16200 22700 "limpieza y aseo" los costes facturados mensualmente por la empresa adjudicataria.

El importe de gastos comprometidos asciende en el ejercicio a 10.389 mil €, reconociéndose obligaciones por el mismo importe que supera al de los créditos definitivos aprobados que ascienden a 9.500 mil €. Los conceptos son la facturación mensual del canon de enero a diciembre de 2011, que presenta un importe distinto cada mes debido a las ampliaciones del servicio de recogida de RSU y limpieza viaria aprobadas en JGL de 27 de diciembre de 2010, las cuales se incorporan a la factura a medida que se van poniendo en marcha los servicios. Respecto a la factura del mes de noviembre de 2011, de 889.443 €, se contabiliza en esta aplicación solo en parte (663.732 €). El importe restante, 225.711 €, coincide con las obligaciones reconocidas en el subconcepto 22798 "Contratos Prestación de Servicios".

Se han realizado pagos por importe de 2.612 mil € correspondientes a la facturación de los meses de enero, febrero y marzo de 2011.

2) En el subconcepto 16200 22798 se contabilizó el 8 de febrero de 2011 la autorización y compromiso de gasto por importe de 1.995 mil €, en concepto de revisión de precios del contrato de recogida de RSU y limpieza viaria. Se reconocen obligaciones por importe de 226 mil € (225.711 €) que quedan pendientes de pago a final de ejercicio, cantidad que resulta coincidente con el resto de factura no contabilizada del mes de noviembre de 2011 explicada en el apartado anterior.

El 30 de diciembre de 2011 se contabiliza la anulación del documento AD anterior por importe de 1.769 mil €. La solicitud de aclaración sobre los importes contabilizados en esta aplicación no fue cumplimentada.

3) En la aplicación 16200 63101 no se contabiliza importe alguno. Sin embargo en el mayor de conceptos del presupuesto de gastos remitido por el Ayuntamiento figuran como operaciones pendientes de aplicar a presupuesto las siguientes facturas por importe total de 422 mil €:

Cuadro II.3.3-3
Operaciones pendientes de aplicación a presupuesto

Nº FACTURA	FECHA CONTABILIZACIÓN	IMPORTE	CONCEPTO
UTE071/1000007	11-oct-11	72	250 ud. Contenedores de plástico 1.000 l.
UTE071/1000006	11-oct-11	23	Aspirador hojas acoplable a furgón y 10 sopladoras de 3,1 CV
UTE071/1000012	11-oct-11	184	Fregadora Mathieu Aquazura
UTE071/1000011	11-oct-11	133	50 Contenedores 3.200 l. de envases y 50 Contenedores 3.200 l. fracción resto
UTE071/1000021	26-oct-11	10	Instalación Radio Mando grúa Palfinger PK
TOTAL		422	

Fuente: Listado Mayor remitido por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz

Solicitada explicación sobre la fecha en que se reconocen y pagan los importes contabilizados en este ejercicio como Operaciones Pendientes de Aplicar a Presupuesto al Departamento de Medio Ambiente este dio traslado a intervención, sin que se haya recibido contestación.



II.3.3. Importe del contrato a 31 de diciembre de 2011

Desde la fecha de formalización del contrato principal de recogida de RSU y limpieza viaria, 31 de agosto de 2004, hasta el ejercicio 2011, se han aprobado y autorizado 3 ampliaciones de servicios, modificación por traslado de los residuos orgánicos y restos al vertedero de Alcalá de Henares, prórroga con ampliación de servicios y 5 revisiones de precios, que han convertido el importe aprobado de 7.268 mil € en 10.615 mil €, lo que ha supuesto un incremento del 46% respecto a dicho importe inicial aprobado.

En el siguiente cuadro se detallan los costes facturados mensualmente en el ejercicio 2011, partiendo del canon inicial e incorporando todas las ampliaciones y revisiones de precios aprobadas.

Cuadro II.3.4
Costes facturados ejercicio 2011
(euros)

MES	RSU-LV	ENVASES	CONTRATO INICIAL	Mancha Amarilla y Sector 8	Bº VERDE Y UEDB-12 (Osram)	Barrido y B. Mixto	Traslado a Vertedero	Ampliación 2010	TOTAL FACTURA
ENE	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	10.122,39	870.276,23
FEB	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	10.616,89	870.770,73
MAR	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	10.616,89	870.770,73
ABR	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	28.188,89	888.342,73
MAY	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	28.186,70	888.340,54
JUN	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	28.186,70	888.340,54
JUL	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	28.186,70	888.340,54
AGO	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	28.186,70	888.340,54
SEPT	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	33.148,10	893.301,94
OCT	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	29.289,24	889.443,08
NOV	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	29.289,24	889.443,08
DIC	697.788,09	30.972,31	728.760,40	18.327,25	14.104,63	73.957,84	25.003,72	29.289,24	889.443,08
TOTAL			8.745.124,80	219.927,00	169.255,56	887.494,08	300.044,64	293.307,68	10.615.153,76

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

Con objeto de fiscalizar la regularidad del funcionamiento de los servicios analizados, se solicitó al Ayuntamiento la documentación acreditativa correspondiente, referida al expediente de contratación 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

Mediante escrito del Ayuntamiento de 10 de Julio de 2013 se remitió informe de la intervención municipal de 8 de julio de 2013 y la documentación relativa al detalle de la presupuestación de los servicios fiscalizados y de su ejecución, aportándose los mayores de las aplicaciones presupuestarias correspondientes a cada ejercicio. En la documentación de referencia no hay constancia de que se fijaran objetivos e indicadores de ejecución de los mismos.



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 del régimen sancionador previsto en los pliegos

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente nº 7/2004, regula en la cláusula vigesimonovena la inspección del servicio mediante la designación de un inspector del servicio, cuyo coste laboral será sufragado por el contratista y que estará bajo las órdenes exclusivas del Concejal Delegado de Medio Ambiente.

El Pliego de Condiciones Técnicas regula en el Artículo 44 la dirección, vigilancia y control de los servicios. Se establece que el control de la totalidad de los servicios corresponde al personal técnico, administrativo y de inspección de la Delegación de Medio Ambiente del Ayuntamiento. A través de este personal se transmitirán todas las órdenes que emanen del Ayuntamiento y serán los autorizados a variar los servicios si las necesidades lo requieren, siempre que dichas variaciones no supongan una modificación del contrato que deba ser aprobada por el Órgano de Contratación.

La empresa adjudicataria designará al frente de los servicios y, como máximo responsable de los mismos, a un técnico, debidamente cualificado (ingeniero superior con acreditada experiencia en el sector), que mantendrá contacto diario con la jefatura Municipal del Servicio. Dicha persona, con poder y capacidad de decisión suficientes, deberá estar en todo momento localizable y disponible.

En el Artículo 53 se establece el deber del contratista de comunicar en el día a los servicios técnicos municipales cualquier anomalía en la vía pública que impida la prestación de un buen servicio de recogida. También remitirá una relación mensual con todo tipo de cambios, limpiezas, carencia, roturas y colocación de nuevos contenedores que se produzcan durante el mes.

El Artículo 58 establece la responsabilidad del contratista en la calidad de los trabajos, debiendo contar para ello con el personal responsable y preparado, ajustándose en todo momento a las normas de carácter sanitario establecidas, tanto de la legislación estatal, como del Ayuntamiento.

No se estipula en los pliegos regulación alguna sobre el Control de Calidad de los servicios.

La remisión de la documentación solicitada por la Cámara de Cuentas se acompañó de un escrito firmado por la Jefe de Medio Ambiente, de 5 de julio de 2013, en el que se describen las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento en el seguimiento de la ejecución de los servicios analizados. En los apartados siguientes se detallan dichas actuaciones y la documentación que justifica la realización de las mismas.

El seguimiento se realiza a tres niveles: nivel a pie de calle, nivel de control administrativo y nivel de control técnico.



El control a nivel de calle se realiza diariamente a través de dos inspectores del servicio que físicamente presencian la prestación de los servicios, controlan la asistencia del personal, el estado de los vehículos y equipos y coordinan las incidencias y avisos diarios para darles adecuada solución. El servicio de Agentes Medioambientales efectúa trabajos de vigilancia sobre el municipio y su estado de limpieza, por lo que están permanentemente en contacto con los inspectores del servicio para la detección de incidencias e irregularidades y la confección de informes o boletines de sanciones.

El control a nivel administrativo se realiza recogiendo los partes de trabajo diarios realizados por la empresa, la recepción de los vales de vertedero o de planta de gestión de residuos, la documentación presentada por la empresa, la gestión documental y procedimental de los avisos e incidencias, la contestación a vecinos, tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial y confección de listados en Excel de bases de datos de residuos.

El control técnico se basa en comprobar que se cumplen los servicios contratados a través de la verificación y coordinación de los controles a nivel de calle y a nivel administrativo, así como todos los informes y documentación del contrato. Este control alcanza también la redacción de informes y estudios técnicos sobre aspectos concretos como los expedientes de responsabilidad y afecciones a terceros o a otros servicios, estudios económicos y de los propios servicios, así como la comprobación de los informes de la empresa adjudicataria.

El seguimiento de este contrato se realiza a través de órdenes verbales y transmisión telefónica de avisos o incidencias, estableciendo órdenes escritas preferentemente por vía email en el caso de asuntos de relevancia o importancia. En el caso de expedientes de responsabilidad patrimonial y afecciones a terceros o a otros servicios públicos, la transmisión de las órdenes se hace por escrito a través de correo certificado con acuse de recibo.

En aspectos o temas de relevancia, se conciertan reuniones con la empresa a nivel de dirección y gestión para dar debida solución a problemas o cuestiones del servicio que no pueden solucionarse por vía telemática o telefónica y que según la importancia o repercusión de lo tratado se plasman por escrito.

Las penalizaciones se establecen a través de los expedientes sancionadores que se hacen desde la secretaría del Ayuntamiento y que están en el Departamento de Medio Ambiente. En los años 2010 y 2011 no se han iniciado expedientes de penalización.

Se adjunta como justificación los siguientes documentos:

- Documentación resumida sobre los servicios que se prestan en el contrato. Se aporta un documento en el que se detallan los nuevos servicios previstos en el contrato, como días de recogida de la fracción resto, de los residuos voluminosos, cuándo se limpian los patios de los colegios, mantenimiento de contenedores, etc. (documento en formato Word sin firma). Se aportan partes de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2011 de los días en los que se realiza el



lavado de contenedores de residuos orgánicos y selectivos y la ruta que lo ha llevado a cabo (en formato Excel, sin firmas)

Se presenta también una relación de vehículos y rutas 2011, en las que consta el número, tipo de vehículo, matrícula, si realiza servicios especiales, horario y ruta, diferenciando si es ruta de RSU o ruta de recogida de envases.

- Partes diarios de trabajo: Se remiten los partes diarios de los meses de abril a diciembre de los ejercicios 2010 y 2011. En cada parte diario se detallan los medios utilizados en la realización de los servicios, indicando: tipo de servicio (barrido manual individual, brigada, barrido mecánico de aceras, barrido mixto, barrido mecánico de calzadas, barrido manual motorizado, etc.) en cada turno de mañana, tarde y noche; vehículos utilizados en cada servicio; trabajadores (conductores y peones) y el tipo de trabajo realizado. Se indican las incidencias surgidas en el desarrollo de cada servicio y un resumen del personal que interviene en la realización de los mismos, incluyendo a los técnicos, administrativos, personal de mantenimiento, etc. Estos partes contienen el sello de la empresa adjudicataria.

Comunicación de incidencias por email: Se han remitido copias de avisos de incidencias de todo tipo que los usuarios encuentran en la realización del servicio en los ejercicios analizados y que se envían tanto a la empresa adjudicataria como al Ayuntamiento, incidencias que en muchos casos van acompañadas de fotografías.

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

Los pliegos que rigen el contrato analizado no recogen ninguna disposición sobre la existencia de un plan de calidad independiente. El seguimiento del servicio se realiza aplicando los criterios de calidad establecidos para el Ayuntamiento que son los descritos en el apartado anterior.

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

La presentación de quejas, sugerencias e incidencias se puede hacer por vía telefónica, asistencial, por carta, mediante instancia o por vía telemática. Todas las quejas o sugerencias que directamente no llegan al departamento de medio ambiente se trasladan posteriormente al mismo.

Una vez recibidas se trasladan, según su contenido, a los inspectores, a la empresa concesionaria, a los Agentes Medioambientales o a los técnicos del departamento y cada uno se responsabiliza de su solución, siendo el personal administrativo el encargado de tramitarlas.

En la página web del Ayuntamiento se habilita un servicio de atención integral al ciudadano (SAIC), mediante el que se registran solicitudes e instancias dirigidas al



Ayuntamiento, organismos de la Comunidad de Madrid y de la Administración Central; se informa sobre trámites y gestiones municipales, actividades y convocatorias municipales, se cobran tasas; altas, cambios, justificantes y certificados del padrón de habitantes y se reciben quejas y sugerencias sobre los servicios municipales.

No se hacen estadísticas de incidencias o sugerencias, dado que la mayoría son verbales o telefónicas y todas se solucionan o tramitan, no quedando actualmente ninguna por resolver de los años 2010 y 2011.

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 tiene suscritos los siguientes convenios:

- Convenio de adhesión al Convenio Marco entre la Comunidad de Madrid y ECOEMBES, de 7 de octubre de 2009, para la recogida de envases ligeros y de envases de papel y cartón.
- Adenda al convenio de adhesión del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de 30 de noviembre de 2011, al Convenio Marco entre la Comunidad de Madrid y ECOVIDRIO, de 26 de enero de 2007, para la recogida de envases de vidrio.

Estos convenios afectan al contrato 7/2004 porque la empresa realiza la recogida selectiva de envases ligeros y mantenimiento de contenedores amarillos de envases (Convenio con ECOEMBES) y la limpieza de los residuos en el entorno de las islas de contenedores (Convenio con ECOEMBES y ECOVIDRIO).

En relación a este contrato, la empresa efectúa la recogida de los envases ligeros siguiendo unos criterios establecidos de calidad que si no se cumplen suponen una disminución en la aportación económica desde ECOEMBES para sufragar el coste de la recogida de envases. Por el contrario, se establecen bonificaciones si se supera la calidad de los mismos.

En los ejercicios objeto de análisis, la calidad de los envases era tan deficiente que el Ayuntamiento no cubría el coste de su recogida con los ingresos recibidos de ECOEMBES, debido a las altas penalizaciones económicas. Por ello, se decidió el autorizar en 2012, la cesión de la facturación de ECOEMBES directamente a la empresa UTE adjudicataria con el objeto de incentivar a la misma a la adopción de medidas que mejoraran la calidad de los envases y evitar con ello los desequilibrios económicos que tenía el Ayuntamiento.

II.5. INDICADORES DE GESTIÓN

II.5.1. Evolución del gasto

En el siguiente cuadro, se recoge la evolución de las obligaciones reconocidas de la aplicación presupuestaria que recoge la contabilización de los contratos analizados, en cuanto a la facturación mensual de los costes (clasificación económica 22700):



Cuadro II.5.1
Evolución ejecución 2009-2011
(mil €)

OO.RR. 2009	OO.RR. 2010	OO.RR. 2011	Δ 2010/2009	Δ 2011/2010	Δ 2011/2009	Δ % 2010/2009	Δ % 2011/2010	Δ % 2011/2009
8.121	9.442	10.389	1.321	947	2.268	16,27%	10,03%	27,93%

Las obligaciones reconocidas del contrato analizado experimentan un incremento del 16,27% en el ejercicio 2010 respecto a 2009, al pasar de un importe de 8.121 mil € a 9.442 mil € y del 10,03% en 2011 respecto a 2010, al incrementarse en 947 mil €.

El importe de obligaciones reconocidas en 2011 aumenta un 27,93% respecto a 2009.

II.5.2. Gasto por habitante

Para el cálculo del gasto por habitante, ejercicios 2010 y 2011, se ha tenido en cuenta el importe de las obligaciones reconocidas del expediente analizado y la facturación mensual de cada contrato.

Por otro lado las cifras oficiales de población del municipio eran a 1 de enero de 2011, 122.589 habitantes, y a 1 de enero de 2012, 125.331 habitantes

Cuadro II.5.2
Gasto por habitante
(mil €)

EJERCICIO	OO.RR.	GASTO/HAB.	FACTURACIÓN	GASTO/HAB.
2010	9.442,00	77	9.570,00	78
2011	10.389,00	83	10.615,00	85

Fuente: Elaboración propia

II.5.3. Toneladas de residuos recogidas

Los datos han sido facilitados por la Dirección General de Evaluación Ambiental de la consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, referidos a la recogida de residuos domésticos, datos proporcionados por los Sistemas Integrados de Gestión de Envases (ECOEMBES y ECOVIDRIO), los propios Ayuntamientos y de las instalaciones gestionadas por la Consejería directamente.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de las toneladas recogidas en el municipio durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011:



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

Cuadro II.5.3
Evolución toneladas de residuos domésticos recogidos
(Tm)

Ejercicio	Recogida separada			Recogida de residuos mezclados	Residuos recogidos en puntos limpios	Recogida de residuos voluminosos	Otras recogidas diferenciadas	Total Ayto.
	papel/cartón	Envases de vidrio	Envases mezclados					
2009	2.927,62	1.823,63	2.448,92	37.765,24			316,08	45.281,49
2010	3.377,20	2.326,10	3.153,14	36.888,30	729,32		290,91	46.764,97
2011	2.538,01	2.421,75	3.232,26	35.843,54	574,94		226,27	44.836,77

Fuente: Subdirección General de Residuos y Calidad Ambiental de la Comunidad de Madrid



III. CONCLUSIONES

1. Desde la fecha de formalización del contrato de recogida de RSU y limpieza viaria, 31 de agosto de 2004, hasta fin del ejercicio 2011, el ayuntamiento ha aprobado y autorizado 3 ampliaciones de servicios, la modificación por traslado de los residuos orgánicos y restos al vertedero de Alcalá de Henares, una prórroga con ampliación de servicios y 5 revisiones de precios, que han convertido el importe de la adjudicación del contrato de 7.268 mil € en 10.615 mil €, lo que ha supuesto un incremento del 68% respecto a dicho importe inicial. (Apartado II.2.1.3 y II.3.2)
2. Respecto a la prórroga y ampliación del contrato acordada por la JGL de 27 de diciembre de 2010 se han detectado una serie de deficiencia e irregularidades que se describen en el informe que conciernen a los principios de publicidad, concurrencia y transparencia que deben presidir las contrataciones públicas. (Apartado II.2.1.3)

IV. RECOMENDACIONES

1. El Ayuntamiento, con vistas a la próxima contratación del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos, debe proceder al análisis puntual de toda la ejecución del contrato actual y ello con el fin de realizar una valoración actualizada de los servicios necesarios y la cuantificación de su coste de forma pormenorizada.