



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
ALCALÁ DE HENARES**

EJERCICIOS 2010 Y 2011

**Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 30 de diciembre de 2013**



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. EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	4
II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	8
II.4. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	9
II.5. INDICADORES DE GESTIÓN	14
IV. RECOMENDACIONES	16



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

Alcalá de Henares es un municipio de la CM situado en la zona este a 31 Km de la capital. Su término municipal tiene una extensión de 87,7 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 204.120, 203.686 y 203.924 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 CM, 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 viaria y residuos urbanos y la Ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en los espacios públicos.

I.5. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN

La documentación aportada respecto al control y seguimiento de la prestación del servicio no ha sido completa, según detalle que se recoge en el apartado II.4.

I.6. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Los resultados provisionales de las actuaciones realizadas en esta fiscalización se trasladaron al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Henares el 21 de noviembre de 2013, 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 Alcalá de Henares 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, en la que se incluyen los siguientes expedientes de contratación:

- Expediente nº 3292: Concesión administrativa de Servicio municipal de gestión y mantenimiento integral de zonas verdes y arbolado del municipio de Alcalá de Henares.



- Expediente nº 3827: Concesión administrativa del servicio municipal de recogida y transporte de los residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Alcalá de Henares.

La fiscalización se ha realizado sobre el segundo de los expedientes señalados, dado que el primero no forma parte de la muestra seleccionada.

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 el servicio de limpieza viaria, gestión de residuos y mantenimiento de parques se prestan mediante contratos en que se agrupan todos o algunos de estos servicios.

II.2. EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

Expediente de contratación nº 3827: Concesión administrativa del servicio municipal de recogida y transporte de los residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Alcalá de Henares.

Precio anual: 14.850 mil €

Plazo de ejecución: 20 años

Fecha de adjudicación: 3 de julio de 2007

Tipo de contrato: gestión servicio público, modalidad concesión

Procedimiento de contratación: concurso, procedimiento abierto, tramitación ordinaria

La fiscalización se ha realizado sobre los siguientes extremos:

- 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 PPT y criterios de adjudicación.
- Examen del expediente de gastos, tanto en las fases de aprobación del expediente de contratación y de adjudicación, como el correspondiente a las modificaciones del contrato y revisiones de precios autorizadas.
- Análisis de la ejecución presupuestaria del gasto correspondiente al contrato objeto de la fiscalización.
- Fiscalización de la ejecución del contrato, así como de su control y seguimiento.
- Datos de los indicadores de gestión seleccionados: criterio de valoración de las bajas al precio de licitación en la adjudicación del contrato, evolución gasto en el periodo analizado, gasto por habitante, toneladas de residuos por tipo y evolución de las toneladas de residuos recogidos en el periodo analizado. Evolución en los



dos ejercicios fiscalizados de quejas, sugerencias e incidencias presentadas por los ciudadanos.

Los resultados obtenidos se agrupan en los siguientes apartados:

II.2.1. Análisis de necesidades y estudio del precio

En el informe técnico de 26 de mayo de 2006 sobre las necesidades a satisfacer y la justificación del precio de licitación, parte de la necesidad de mantener las prestaciones del contrato vigente a esa fecha cuyo precio asciende a 13.989 mil €. El nuevo presupuesto fijado por la administración, 16.500 mil € anuales, se motiva en la ampliación de los servicios debido al incremento de población y detección de nuevas necesidades. Entre éstas se señalan las derivadas del evento a celebrar sobre la efeméride de la fundación de la ciudad, gasto este último que se cifra en 467 mil € anuales. Se observa que este importe responde a una necesidad puntual y, por tanto, no debería haber figurado en el presupuesto de contrata de la licitación que nos ocupa.

II.2.2. Aprobación del gasto y de los pliegos y adjudicación del contrato

Por acuerdo de la JGL de 27 de junio de 2006, con informe favorable de la intervención, se aprueba el gasto anual por el presupuesto de contrata señalado junto con los pliegos, disponiéndose la apertura del procedimiento de adjudicación.

En el PPT y anteproyecto de explotación se recogen detalladamente las prestaciones que forman parte del objeto del contrato, sus características, ámbito de las mismas, así como el detalle del plan a ejecutar sobre soterramiento de contenedores a cargo del contratista. Asimismo se recoge de forma detallada el régimen de dirección e inspección del servicio, incumplimientos y sanciones, así como el control de calidad de los servicios contratados. El Servicio de recogida de residuos urbanos, según la cláusula 3.5 del PPT, comprende las siguientes recogidas: fracción resto, fracción envase, papel y cartón, vidrio, pilas, residuos voluminosos, residuos inertes, grandes contenedores y brigadillas de repaso de contenedores.

El Servicio de limpieza viaria comprende todos los servicios reseñados en la cláusula 4ª del PPT e incluye el desbroce de terrenos de propiedad municipal o uso público, que no se realicen por otra contrata, y la Limpieza de centros educativos.

Para los servicios especiales no contemplados específicamente en el pliego, ya sea por actividad como por frecuencia, se utilizarán los medios de la contrata que los servicios técnicos del Ayuntamiento estimen oportunos, debiendo indicar al contratista qué servicios deben ser sustituidos por los especiales.

Los criterios establecidos para la adjudicación se concretan de la siguiente forma: oferta económica, máximo 30 puntos; calidad del proyecto, hasta 50 puntos; plan de control de calidad, 10 puntos; y mejoras, 10 puntos. En estos dos últimos aspectos no hay suficiente concreción de los extremos que se valoraran ni se fija el método para la asignación de las puntuaciones.



En el anexo al pliego figura el listado de personal a subrogar por la empresa adjudicataria, cuestión que forma parte esencial de las condiciones de ejecución del contrato.

Por acuerdo de la JGL de 3 de julio de 2007 se adjudicaron los servicios de referencia a la empresa señalada anteriormente por un importe de 14.850 mil €, con una baja del 9% sobre el precio de licitación (16.500 mil €). La fiscalización previa se realizó respecto al gasto anual, omitiéndose la autorización del gasto plurianual que comporta la contratación de referencia, conforme se establece en el artículo 174.2 b) del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y por tanto su adecuada e independiente contabilización, como dispone el artículo. 174.6 de la citada norma. El contrato fue formalizado el 1 de agosto del mismo año.

II.2.3. Ejecución del contrato, modificados y revisiones de precios

Mediante el expediente nº 4.299 se procede a la aprobación de una primera modificación contractual por un importe adicional de 1.198 mil €. Dicho expediente fue aprobado por la JGL, el 16 de diciembre de 2008, con a los informes del Servicio de contratación, asesoría jurídica e intervención municipal. El informe de la intervención hace constar que en el proyecto de Presupuesto de 2009 se ha tenido en cuenta el servicio con la modificación de contrato que se propone, referenciando la partida en que se han presupuestado los gastos correspondientes.

La modificación de referencia tiene como causa un error detectado en la previsión realizada en los pliegos que rigen el contrato, en lo que concierne al personal realmente subrogado, que es el que se encontraba de alta en la empresa que anteriormente prestaba el servicio.

En la negociación establecida con el contratista para establecer la cifra final se ha considerado incluir, exclusivamente, el incremento de coste directo producido, por lo que la cantidad resultante es de 1.289 mil €, que se ha ajustado a 1.198 mil € por motivos presupuestarios.

En el periodo fiscalizado se observa una problemática en la gestión económica del servicio cuyo origen es, fundamentalmente, el retraso en los pagos al contratista del canon mensual inicial actualizado con la modificación del contrato señalada anteriormente y las revisiones de precios pendientes de aplicar, todo ello agravado por los consiguientes intereses de demora.

La empresa solicitó la resolución del contrato por los retrasos en el pago de las certificaciones mensuales el 30 de septiembre de 2009. Posteriormente, en enero de 2010, renunció a dicha posibilidad en función las negociaciones que se estaban desarrollando y que se plasmaron en el acuerdo de la JGL de 23 de febrero de 2010, informado favorablemente por la intervención municipal y por la asesoría jurídica.

El acuerdo de referencia autoriza al Alcalde-Presidente para la suscripción de un acuerdo para la prestación del Servicio objeto del contrato y la regularización de los pagos con respecto al contrato suscrito. Asimismo se adoptan las siguientes decisiones:



- reconocer a favor de la empresa adjudicataria la cantidad de 2.836 mil € en concepto de intereses de demora, por la falta de pago en tiempo de las certificaciones mensuales derivadas hasta el 31 de diciembre de 2009.
- aprobar la revisión de precios en los términos fijados en los PPT y económico-administrativas que rigieron la licitación del contrato de gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos, de los ejercicios 2008 y 2009, por importe de 1.677 mil €.
- acordar la modificación del contrato de gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos en las siguientes condiciones:
 - ~ eliminación del 1% del canon en concepto de control de calidad, que supone una disminución del importe del contrato en la cantidad de 172 mil €/año. El canon actual ampliado y revisado asciende a la cantidad de 17.168 mil €.
 - ~ amortización anticipada de inversiones en los meses del período 2010 y 2011, por importe de 2.000.000 € en cada anualidad, que supone una disminución del importe del contrato en la cantidad de 160 mil € para el primer año y 353 mil € para el segundo año.
 - ~ supresión en el contrato del coste de refuerzo del servicio en los meses de caída de la hoja y la sustitución por vacaciones de la plantilla, que supone una disminución del importe del contrato en la cantidad de 231 mil €/año.
- otorgar un plazo máximo de diez días a la empresa adjudicataria a los efectos de mostrar su conformidad o no a la modificación del contrato anteriormente expuesta.

En desarrollo de este acuerdo se suscribió otro el 23 de febrero de 2010 por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento y el representante de la empresa. Aceptadas por ambas partes las modificaciones referidas anteriormente, el Ayuntamiento se compromete a la formalización de los abonos de las certificaciones pendientes hasta el mes de febrero de 2010, mediante el calendario de pagos que se adjunta al documento, con un abono de carácter bimensual de dos mensualidades del canon pendiente y actual, abonándose la cantidad de 14.400 mil €/año, durante los ejercicios presupuestarios 2010 y 2011 y, a partir del ejercicio presupuestario de 2012, por un importe de 21.340 mil €/año.

El informe favorable de la intervención municipal sobre el acuerdo de la JGL de 23 de febrero de 2010 es previo a la adopción del mismo y razona de forma detallada su conformidad con cada uno de los puntos del mismo, haciéndose constar la forma en que se han realizado los cálculos procedentes para cada uno de los mismos, que han sido resumidos anteriormente.

Dicho informe, en relación al calendario de pagos establecido para el pago de la deuda, fijado en los años 2010 y 2011 en torno a los 14.000 mil €, señala que el objetivo para ese periodo es acompasar la disminución de los recursos, en la actual crisis económica general, con los gastos y en los siguientes años hasta la finalización



de la concesión, en que el calendario de pagos fija la cantidad de 21.300 mil € anuales, se estima que se producirá una recuperación económica a partir del año 2011.

II.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En el siguiente cuadro se detalla la liquidación del Presupuesto de gastos correspondiente a la aplicación presupuestaria 28 162 2270001 "Contrato Recogida de Basuras y Limpieza Viaria" de los ejercicios 2010 y 2011, en mil €:

Cuadro II.3
Ejecución presupuestaria contratos servicios de limpieza y recogida de residuos
(mil €)

EJERCICIO	CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS INICIALES	MODIFIC. CRTOS. PPTARIOS	CREDITOS DEFINITIVOS	GASTOS COMPROM.	OORRNN	PAGOS	OO PTES. PAGO	REMANENTES DE CRÉDITO
2010	14.000	1.300	15.300	14.534	10.357	0	10.357	4.943
2011	14.000	6.928	20.928	21.230	18.439	30	18.409	2.489

Fuente: Libros mayores Presupuesto de gastos 2010 y 2011

Se han aportado, en soporte informático, las certificaciones desde el inicio del servicio hasta el ejercicio 2013. Los importes de dichas certificaciones se han anualizado mediante el cómputo correspondiente, a efectos de su comparación con el canon vigente en los respectivos períodos, no observándose diferencias significativas.

Realizada la comparación entre los importes de las certificaciones de los ejercicios 2009, 2010 y 2011 con las obligaciones reconocidas contabilizadas en los ejercicios 2010 y 2011, se observan las siguientes incidencias:

Ejercicio 2010

Las certificaciones del ejercicio 2009 se han imputado, en parte, al presupuesto de gastos del ejercicio 2010. El importe total de las certificaciones correspondientes a los meses de mayo a diciembre de ejercicio 2009 es de 10.396 mil €, mientras que el de las OORRNN es de 10.352 mil €; la diferencia, por importe de 44 mil €, coincide con el 7% de IVA del concepto "Resto certificación".

Ejercicio 2011

Las certificaciones del ejercicio 2010 se han imputado al presupuesto de gastos del ejercicio 2011. El importe total de las certificaciones del ejercicio 2010 asciende a 21.469 mil €, mientras que el de las OORRNN es de 14.313 mil €; la diferencia, por importe de 7.156 mil €, se desglosa en las siguientes partidas:

- 63 mil € no reconocidas en presupuesto, que coincide con el IVA vigente aplicable sobre los importes certificados (7% hasta junio de 2010 y 8% a partir de julio de 2010).
- 995 mil € menor importe reconocido en presupuesto de la Certificación núm. 33-A de abril de 2010.



c) 6.098 mil € que no consta en la contabilidad aportada y que corresponden a las siguientes certificaciones:

- c.1) Certificación núm. 30-A, de enero de 2010, por importe de 1.307 mil €.
- c.2) Certificación núm. 31-B, de febrero de 2010, por importe de 1 mil €.
- c.3) Certificación núm. 33, de abril de 2010, por importe de 2.836 mil €, cantidad coincidente con el importe acordado de intereses de demora. Se formaliza documentalmente como una certificación adicional a la certificación del canon.
- c.4) Certificación núm. 33-D, de mayo de 2010, por importe de 1.677 mil €, que coincide con el importe acordado de revisión de precios del canon anual de los ejercicios 2008 y 2009.
- c.5) Certificación núm. 36-C, de julio de 2010, por importe de 277 mil €.

Respecto a las certificaciones del ejercicio 2011, su importe es de 16.969 mil €, mientras que el importe de las OORRNN, que corresponden a los meses de enero a marzo de 2011, es de 4.096 mil €; la diferencia de 12.873 mil € se debe, por un lado, a que no se han reconocido obligaciones de los meses de abril a diciembre por un total de 12.853 mil € y, por otro, a un importe de 20 mil € de los meses de enero a marzo que coincide con el 8% de IVA aplicable sobre el "Resto Certificación".

De acuerdo a los movimientos registrados contablemente, en los mayores de gastos de las aplicaciones presupuestarias de los ejercicios 2010 y 2011, donde se imputaron la ejecución de estos servicios, los pagos realizados en cada ejercicio de las OORRNN han sido:

Ejercicio 2010: El pago se ha efectuado en los ejercicios 2011 y 2012, con un importe de pagos de 5.458 mil € en el ejercicio 2011 y de 4.893 mil € en el ejercicio 2012. El total de pagos se realizó a través de endoso, excepto para tres pagos por importe de 1.055 mil € en los que el abono se realizó a la empresa adjudicataria.

Ejercicio 2011: El pago se ha realizado en el ejercicio 2012, y un importe de 1.319 mil € se realizó a través de endoso.

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 al expediente de contratación que forma 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

No se ha acreditado que el programa presupuestario en el que se dotan los créditos a los que se imputan el gasto de estos servicios, incluya objetivos e indicadores de gestión 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 seguimiento de referencia se encuentra regulado en los pliegos que rigen la contratación en los términos que se resumen a continuación:

La dirección corresponde a los Servicios Técnicos Municipales designados por el Ayuntamiento que dará las instrucciones, escritas o verbales, que considere necesarias al efecto, que serán cumplidas por el adjudicatario de forma inmediata o, en su caso, en el plazo que fije el Ayuntamiento. Las facultades del personal designado para desempeñar el servicio de inspección están perfectamente detalladas, a efectos de controlar que los servicios se efectúan oportunamente y en la forma estipulada.

El Ayuntamiento podrá recabar de la empresa adjudicataria los informes, datos, apoyo en operaciones de inventario, planificación, mediciones, medios materiales y humanos, etc., que sean necesarios para mejorar o racionalizar los trabajos objeto del contrato, sin cargo alguno. En la propuesta del contratista se deberán aportar las herramientas necesarias para llevar a cabo un seguimiento continuo de la prestación que permita conocer las condiciones de la misma por los Servicios Técnicos Municipales, de manera visual en los terminales situados en sus dependencias o vía web. A través de este sistema podrán consultarse, al menos, los tipos de información de incidencias del servicio, con la prioridad y si han sido solucionadas; y de diferentes listados, tanto en lo referente al servicio de limpieza viaria como al de recogida, maquinaria o personal (rutas por calles, inventario de maquinaria, partes definitivos, rutas planificadas, etc.).

A partir de los partes y las inspecciones de los Servicios Técnicos Municipales, se confeccionarán los partes definitivos elaborados por el Ayuntamiento, que permitirán conocer mensualmente el grado de ejecución de los servicios ofertados y contratados y con ello aplicar el régimen sancionador en la certificación mensual de pago y evaluar de forma continua el nivel de eficiencia y dimensionamiento de los servicios y de los resultados de los servicios. En la documentación aportada no figuran los partes definitivos que mensualmente ha de confeccionar el Ayuntamiento.

Por otra parte, el contratista remitirá al Ayuntamiento, en soporte informático, información del mantenimiento de los camiones de recogida y resto de maquinaria, así como el inventario de bienes y personal adscrito al servicio actualizado de forma continua.

En la documentación aportada por el Ayuntamiento no figura toda la información que ha de remitirle el contratista. Se aporta una relación de vehículos averiados según partes de trabajo del contratista del período de 21 de junio de 2011 a 31 de octubre de 2011.

No hay constancia de la remisión al Ayuntamiento por parte del contratista de lo dispuesto en los pliegos respecto al Inventario de bienes adscritos al servicio, al inicio del servicio y siempre que sufra cualquier modificación en soporte papel e informático.



El Informe del Director del Área de Infraestructuras Urbanas de 9 de julio de 2013 describe la planificación general de los servicios, organización y seguimiento diario de los mismos, inspección de los medios materiales y personales, incidencias y otros aspectos relacionados con la ejecución del contrato, aportándose una amplia documentación sobre todo ello.

El servicio depende del Área de Infraestructuras Urbanas que cuenta con un Director, un técnico superior y un técnico medio, ambos funcionarios de carrera del Ayuntamiento. Dependiendo de ellos se encuentran un encargado y tres vigilantes, funcionarios con dedicación exclusiva al servicio, contando el área con un apoyo administrativo y de delineación para todas las materias de su competencia.

El citado informe señala que la planificación de los servicios se realiza de acuerdo con los pliegos y la oferta del contratista, aportándose los planos del municipio en el que se marcan los itinerarios de los servicios.

Respecto a la organización y seguimiento de los servicios diarios, la empresa concesionaria remite partes diarios al Ayuntamiento sobre la actividad, matrícula, personal, zona de actuación/observaciones para cada servicio y turno. Se aportan archivos diarios de cada mes de los ejercicios 2010 y 2011, en el que constan todos los extremos referidos.

Los servicios municipales encargados de la inspección diaria están distribuidos por zonas de la ciudad y tienen marcado un plan de actuación. Los resultados de estas comprobaciones se reflejan en soporte papel y documentos gráficos y, en base a las mismas, junto con las incidencias y peticiones recibidas en el Ayuntamiento, se elabora un parte diario que se envía por correo electrónico a la empresa para su subsanación, constando en la mayoría la fecha en que se ejecuta la orden. Se aporta una muestra de estos partes y de actas de incumplimiento y certificaciones con detracción.

El Ayuntamiento ha remitido dos listados de 23 de agosto de 2010 y de 21 de diciembre de 2011, con firma del vigilante, en los que consta a bolígrafo que se ha verificado, para una muestra, que el personal y maquinaria están en servicio. Asimismo, sobre la inspección de los medios materiales, se aporta un listado del periodo de 21 de junio a 31 de octubre de 2011, en el que se detallan las averías sufridas por los vehículos con la debida identificación.

Sobre incidencias, en el expediente remitido consta documento gráfico de los meses de enero a abril de 2010, mostrando deficiencias en el servicio, y los partes diarios de incidencias en el servicio (de julio a diciembre en el ejercicio 2010 y de todos los meses en el ejercicio 2011) remitidos al contratista, en el que consta la fecha de subsanación.

Por lo que respecta a la aplicación del régimen de infracciones y sanciones previstos en el PPT, el Ayuntamiento aportó cuatro notificaciones del Director de Área de Infraestructuras, todas de fecha 4 de noviembre de 2011, dirigidas a la empresa adjudicataria, y en las que constan la firma del "recibí" de ésta (en la misma fecha),



instando la subsanación de una serie de incumplimientos calificados todos como falta muy grave.

Sobre las detracciones aplicadas en las certificaciones, se aportan cuatro certificaciones, una del ejercicio 2009 y tres del ejercicio 2012. En la certificación del ejercicio 2009 se deduce un importe por control de calidad y en dos del ejercicio 2012, se deduce por incumplimiento cualitativo y por huelga, respectivamente.

Se aportó un archivo resumen de certificaciones con los datos de las certificaciones desde el mes de agosto de 2007 hasta el mes de febrero de 2013.

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

Las disposiciones del PPT establecen que el licitador, en la oferta, deberá presentar un Plan de Calidad específico del servicio objeto del contrato, en el que se describirán los procedimientos y métodos de realización de los diferentes trabajos. Dicho plan deberá ser aprobado, previamente a su puesta en marcha, por el Servicio Técnico Municipal de limpieza viaria y recogida de residuos, que podrá introducir las modificaciones necesarias.

El Ayuntamiento analizará dicho plan de control de calidad y tendrá la potestad de asumirlo íntegramente, modificarlo o confeccionar un nuevo plan, cuyo objetivo es básicamente permitir identificar mermas de calidad en la ejecución para poder tomar las medidas correctoras pertinentes, tanto por parte de la empresa, como por parte del Ayuntamiento en los ámbitos de responsabilidad de cada uno, y potenciar la motivación de la contrata hacia la calidad del servicio.

Además, anualmente, dicho plan podrá ser objeto de las revisiones o actualizaciones oportunas.

Los pliegos, en su cláusula 12, respecto al control de la calidad del servicio, disponen que el Ayuntamiento podrá, con medios propios o mediante empresas de control de calidad contratadas al efecto, proceder a la supervisión de la efectiva prestación de los servicios ofertados, tanto cualitativa como cuantitativamente, que se realizará mediante los más avanzados medios disponibles en el mercado, debiéndose destinar un mínimo de un 1% del coste anual en curso, IVA incluido, mientras dure la contrata. A la vista de los informes remitidos a los Servicios Técnicos Municipales sobre los incumplimientos observados, propondrán las detracciones y/o sanciones que procedan y cuyo importe será deducido de las certificaciones mensuales.

Por otra parte, se establece que el Ayuntamiento confeccionará programas de observación de los diferentes servicios objeto del contrato y que las observaciones que se realicen definirán el grado de cumplimiento de los servicios, distinguiendo por equipos (tipo de vehículo, número de operarios, herramientas de trabajo) entre el cumplimiento cuantitativo y cualitativo, estableciéndose detalladamente el procedimiento para su valoración y, en su caso, las deducciones o descuentos correspondientes.



En el informe técnico sobre seguimiento de la ejecución de los servicios no consta la realización de los extremos recogidos en los dos párrafos anteriores.

El Ayuntamiento aportó en el curso de la fiscalización un informe del Plan de Calidad en el que no hay constancia de quién lo emite ni de la fecha del mismo, en el que se recoge que el servicio de limpieza viaria y recogida y transporte de los residuos urbanos en el municipio de Alcalá de Henares tiene certificado su Sistema de Gestión de Calidad y Gestión Ambiental de acuerdo a las normas ISO 9001 e ISO 14001 a través de la entidad de certificación AENOR.

Asimismo, se informa que la implantación del Sistema de Gestión de Calidad y Gestión Ambiental tuvo como base fundamental el dar cumplimiento a todos aquellos requisitos legales y reglamentarios aplicables a las actividades desarrolladas en el centro, así como todos aquellos requisitos suscritos con el cliente y que, para el desarrollo y seguimiento del sistema de gestión de calidad, se llevó a cabo la redacción de procedimientos de actuación para el centro, a través de los cuales se realiza el control de los principales procesos del mismo.

Examinado el plan de calidad remitido, debe observarse que está referido a la empresa contratista del servicio y que todos sus objetivos, tanto generales como específicos, se identifican con los servicios de recogida de residuos, señalándose como responsables al personal de la misma: jefe del centro, jefe de producción y jefe de calidad. Dentro del mismo, en el programa específico de Gestión Medio Ambiente del Centro Recogida Residuos Alcalá de Henares, se establecen como objetivos de medio ambiente la reducción el consumo de gasóleo y la recuperación y reciclado de residuos del servicios y, como objetivo específico, el análisis de la calidad del servicio a partir de la ratio de tonelada de residuos recogidos.

El plan de calidad se valoro en la oferta de la empresa adjudicataria por cuanto era uno de los criterios de adjudicación y su contenido ha de supervisarse por los servicios técnicos municipales a la luz de las disposiciones establecidas en la clausula 12 del PPT sobre control de la calidad del servicio.

A la vista del plan de calidad aportado, debe observarse que no hay constancia documental de que, en el ejercicio de las facultades de dirección e inspección atribuidas a los técnicos municipales, se haya realizado el análisis previsto en los pliegos en los términos señalados anteriormente.

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

El PPT establece que las quejas se recibirán directamente en el Ayuntamiento, que las remitirá diariamente a la empresa adjudicataria, la cual dispondrá de 48 horas para dar respuesta al Ayuntamiento sobre las mismas, debiendo justificar en este plazo la razón por la que no ha sido posible subsanar dicha queja o incurrirá en sanción económica.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

En dichos pliegos también se establece que el contratista deberá disponer de un servicio de atención al ciudadano donde faciliten información sobre los servicios y donde se reciban las solicitudes para la recogida de enseres o voluminosos.

El cumplimiento de lo anterior se hace constar en el informe de seguimiento de la ejecución de los servicios contratados aportado, documentándose mediante un soporte informático de incidencias solventadas en los ejercicios 2010 Y 2011.

Las quejas y sugerencias se presentan bien en la Concejalía responsable, en la Junta de distrito, en la página web del Ayuntamiento o en la propia empresa a través de la línea 900.

Se aportan documentos, en soporte informático, de comunicaciones al respecto enviadas a la empresa contratada con los datos de dirección, incidencia, nombre, teléfono y fecha de su solución.

La empresa dispone de un teléfono 900 en que recibe las quejas, demandas, sugerencias y peticiones para la retirada de muebles o voluminosos. Estas llamadas con su cumplimiento son remitidas a la dirección del servicio para su conocimiento. Las llamadas recibidas en las dependencias municipales son enviadas a la empresa diariamente, contestando con la fecha de su ejecución colocada en distinto color.

En fase de alegaciones se aportó la información solicitada sobre la evolución de quejas, sugerencias e incidencias de los ciudadanos en los ejercicios fiscalizados.

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 esta adherido a los convenios marcos entre la CM y las entidades gestoras de los sistemas integrados de gestión: ECOEMBES (envases papel y cartón), ECOVIDRIO (vidrio) y RAEE (residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

II.5. INDICADORES DE GESTIÓN

II.5.1. Evolución del gasto

Obligaciones reconocidas

La evolución de las OORRNN se realiza sobre el total de la aplicación presupuestaria. No se dispone del mayor presupuestario del ejercicio 2009, por lo que no es posible saber si todas las OORRNN corresponden o no al adjudicatario.



Cuadro II.5.1-1
Evolución ejecución servicios de limpieza viaria y recogida de basuras
Obligaciones reconocidas
(mil €)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	DENOMINACIÓN	OORRNN			VARIACIÓN INTERANUAL			
		2009	2010	2011	2010-2009		2011-2010	
					ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%
281.622.270.001	CONTRATO R. BASURAS Y LIMPIEZA VIARIA	10.180	10.357	18.439	177	2	8.082	78

Fuente: Liquidación Presupuesto Gastos ejercicio 2009, Mayores presupuestarios ejercicios 2010 y 2011

Certificaciones

Cuadro II.5.1-2
Evolución ejecución servicios limpieza viaria y recogida de basuras
Certificaciones
(mil €)

2009	2010	2011	VARIACIÓN INTERANUAL			
			2010-2009		2011-2010	
			ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%
15.745	21.470	17.547	5.725	36	-3.923	-18

Fuente: Archivo excel Certificaciones

II.5.2. Gasto por habitante

Según los datos del censo publicados por el INE, las cifras oficiales de población del municipio eran, a 1 de enero de 2011, 203.686 habitantes, y, a 1 de enero de 2012, 203.924 habitantes.

Cuadro II.5-2
Gasto por habitante servicios de limpieza
viaria y recogida de residuos
(mil €)

EJERCICIO	OORRNN	CERTIFICACIONES
2010	51	105
2011	90	86

Fuente: Elaboración propia



II.5.3. Toneladas recogidas

Cuadro II.5.3-1
Toneladas de residuos domésticos recogidos
(Tm)

Ejercicio (importes en Tons.)	Recogida separada			Recogida de residuos mezclados	Residuos recogidos en puntos limpios	Recogida de residuos voluminosos	Otras recogidas diferenciadas	Total Ayuntamiento
	Papel/ cartón	Envases de vidrio	Envases mezclados					
2010	2.976	4.120	3.856	63.230	639	0	111	74.932
2011	2.426	3.440	3.350	64.260	434	0	131	74.041

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

Evolución toneladas recogidas

Cuadro II.5.3-2
Evolución toneladas recogidas periodo 2009-2011
(Tm)

2009	2010	2011	VARIACIÓN INTERANUAL			
			ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%
73.748	74.932	74.041	1.184	2	-891	-1

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

IV. RECOMENDACIONES

Los procedimientos para el control de calidad en la prestación de los servicios contratados y el seguimiento realizado sobre éstos, deben dar cumplimiento a todos los aspectos y requerimientos establecidos en los pliegos que rigen la contratación de los servicios.