

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14670 *Resolución de 8 de mayo de 2025, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de mayo de 2025, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021, acuerda:

1. Instar a la Administración pública competente a establecer mecanismos de planificación y gestión de su actividad contractual que permitan concluir la tramitación y adjudicación de sus contratos con la debida antelación, a fin de evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

2. Instar a los ayuntamientos a:

– Emplear todos los mecanismos de control que sean necesarios a fin de que se ejerza un control adecuado, efectivo y eficiente de la prestación de los servicios, que permita detectar las deficiencias, así como las posibles áreas de mejora en la ejecución de los mismos, documentando las inspecciones que realicen, y dejando constancia de los trabajos llevados a cabo, las desviaciones sobre las actuaciones programadas, las incidencias detectadas, así como las posibles mejoras que se puedan ejecutar y su seguimiento posterior.

– Reforzar los medios personales y materiales con los que cuentan para llevar a cabo el control técnico sobre la prestación de los servicios, de forma que se logre un control adecuado, efectivo y eficiente, que permita detectar las deficiencias, así como las posibles áreas de mejora en la ejecución de las prestaciones.

– Estudiar la forma más eficiente de prestación de los servicios y justificar debidamente, cuando acuden a la gestión indirecta, la insuficiencia de los medios personales y materiales con que cuentan para cubrir las necesidades objeto de externalización, así como la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de dichos medios.

– Establecer mecanismos de planificación y gestión de su actividad contractual que permitan concluir la tramitación y adjudicación de sus contratos con la debida antelación, a fin de evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

3. Instar a los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes a:

– Estudiar la forma más eficiente de prestación de los servicios y justificar debidamente, cuando acudan a la gestión indirecta, la insuficiencia de los medios personales y materiales con que cuentan para cubrir las necesidades objeto de externalización, así como la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de dichos medios.

- Establecer mecanismos de planificación y gestión de su actividad contractual que permitan concluir la tramitación y adjudicación de sus contratos con la debida antelación, a fin de evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

- Reforzar los medios personales y materiales con los que cuentan para llevar a cabo el control técnico sobre la prestación de los servicios, de forma que se logre un control adecuado, efectivo y eficiente, que permita detectar las deficiencias, así como las posibles áreas de mejora en la ejecución de las prestaciones.

- Incluir en los pliegos reguladores de los contratos cláusulas que detallen suficientemente los mecanismos de control sobre la ejecución de los contratos, así como las obligaciones de los adjudicatarios para dar cumplimiento a dichas previsiones, estableciendo, en aquellos casos que proceda, las medidas a adoptar en situaciones de incumplimiento.

4. Instar a las Entidades locales a:

- Establecer procedimientos y habilitar mecanismos internos que impulsen y garanticen el envío regular por parte de los órganos de intervención al Tribunal de Cuentas de la información relativa al control interno, asegurando el cumplimiento de las obligaciones legales y la transparencia en la gestión pública.

- Realizar un diagnóstico exhaustivo de la entidad local y de sus entes dependientes, evaluando los recursos personales, organizativos y materiales disponibles para el ejercicio del control interno. Asimismo, se deberán aprobar o adaptar las normas internas necesarias y determinar el régimen de control más adecuado, tanto en ingresos como en gastos, atendiendo a las características y necesidades específicas de cada entidad, con el fin de alcanzar la plena implementación del modelo de control interno eficaz previsto reglamentariamente.

- Adoptar medidas para reforzar los recursos humanos y tecnológicos de los órganos de Intervención de los ayuntamientos, garantizando que cuenten con personal suficiente y debidamente cualificado, así como con herramientas informáticas que permitan automatizar determinados procesos y obtener datos para su posterior análisis, asegurando así la efectividad del control interno.

- Potenciar la utilización de instrumentos de colaboración y asesoramiento disponibles para los interventores locales, especialmente en aquellos ayuntamientos que carezcan de medios personales y/o materiales suficientes para ejercer de manera adecuada el control interno. Esta colaboración permitirá compartir buenas prácticas y recursos, mejorando así la eficiencia y la capacidad de supervisión.

- Realizar estudios previos que permitan determinar la forma más eficiente de prestación de los servicios, así como a emitir informes motivados sobre la insuficiencia de medios propios que justifiquen la externalización de los mismos, garantizando una mayor transparencia y eficacia en la gestión.

- Recomendar la programación anticipada de las licitaciones de nuevos contratos para evitar la continuidad de servicios por parte de las empresas prestatarias más allá de los plazos contractualmente previstos, asegurando así el cumplimiento de los principios de concurrencia y eficiencia.

- Fomentar el refuerzo de los medios personales y materiales en las unidades municipales encargadas del control técnico de los servicios fiscalizados, incluyendo la implementación de programas informáticos específicos que faciliten el seguimiento y el control. Asimismo, se insta a los ayuntamientos a exigir a las empresas prestatarias el cumplimiento de las herramientas y procedimientos de control contemplados en los pliegos contractuales.

5. Instar al Tribunal de Cuentas a incluir en los futuros informes contestaciones a todas y cada una de las alegaciones presentadas por la entidad fiscalizada.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de mayo de 2025.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.529

INFORME DE LA FISCALIZACIÓN DEL CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA VIARIA, RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS Y MANTENIMIENTO DE PARQUES Y JARDINES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS DE POBLACIÓN ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO, EJERCICIO 2021

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de julio de 2023, el Informe de Fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como a los Plenos de las entidades locales fiscalizadas, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.

I.2. ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN.

I.2.1. Ámbito subjetivo.

I.2.2. Ámbito objetivo.

I.2.3. Ámbito temporal.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

II.1. AYUNTAMIENTO DE CÁCERES.

II.1.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

II.1.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.

II.1.3. Servicio de tratamiento de residuos.

II.1.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.2. AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL.

II.2.1. Servicio de limpieza viaria.

II.2.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.

II.2.3. Servicios de recogida y tratamiento de residuos.

II.2.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.3. AYUNTAMIENTO DE CUENCA.

II.3.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

II.3.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.

II.3.3. Servicio de tratamiento de residuos.

II.3.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.4. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA.

II.4.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

II.4.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.

II.4.3. Servicio de tratamiento de residuos.

II.4.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.5. AYUNTAMIENTO DE LORCA.

II.5.1. Servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

II.5.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.

II.5.3. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.6. AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA.

- II.6.1. Servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines.
- II.6.2. Servicio de tratamiento de residuos.
- II.6.3. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.7. AYUNTAMIENTO DE MOLINA DE SEGURA.

- II.7.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.
- II.7.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.
- II.7.3. Servicio de tratamiento de residuos.
- II.7.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.8. AYUNTAMIENTO DE TALAVERA DE LA REINA.

- II.8.1. Servicio de limpieza viaria.
- II.8.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.
- II.8.3. Servicio de recogida de residuos.
- II.8.4. Servicio de tratamiento de residuos.
- II.8.5. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.9. AYUNTAMIENTO DE TOLEDO.

- II.9.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.
- II.9.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.
- II.9.3. Servicio de tratamiento de residuos.
- II.9.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.10. AYUNTAMIENTO DE TORRELAVEGA.

- II.10.1. Servicio de limpieza viaria.
- II.10.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines.
- II.10.3. Servicio de recogida de residuos.
- II.10.4. Servicio de tratamiento de residuos.
- II.10.5. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios.

II.11. CONSIDERACIONES SOBRE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y TRANSPARENCIA.

- II.11.1. Observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- II.11.2. Transparencia de la información pública.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL TÉCNICO SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL EJERCIDO POR LA INTERVENCIÓN.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y TRANSPARENCIA.

ANEXOS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

FEMPEX	Federación de Municipios y Provincias de Extremadura
GESPESA	Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.U.
GPS	Sistema de posicionamiento global
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
RCIL	Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
V.º B.º	Visto bueno

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. MEDIDAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LOS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA.

CUADRO 2. MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FISCALIZADOS.

CUADRO 3. PERSONAL ASIGNADO AL CONTROL DE LOS SERVICIOS, SEGÚN SEXO.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La *Fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021*, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de febrero de ese año, en el apartado relativo a las Fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas.

Esta fiscalización se enmarca en el objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, que consiste en *Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del Sector público*. En el cuadro siguiente se indican las medidas y los objetivos específicos del citado Plan Estratégico en los que se encuadra la actuación fiscalizadora.

CUADRO 1. MEDIDAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LOS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA

OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2: Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas.
M1: Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas.
M2: Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas.
OBJETIVO ESPECÍFICO 1.3: Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción.
M1: Desarrollar fiscalizaciones en aquellos ámbitos en los que, a la vista de las actuaciones desarrolladas, entre otros, por los órganos de control interno, pudiera apreciarse la existencia de irregularidades que pudieran dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad.

Fuente: Elaboración propia

En el *Informe de fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formalizados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los órganos de control externo de las comunidades autónomas*, aprobado por el Pleno del Tribunal el 21 de diciembre de 2017, así como en los Informes de fiscalización sobre este mismo objeto referidos al ejercicio 2016, se han puesto de manifiesto diversas deficiencias e irregularidades relativas a la prestación de los servicios públicos de competencia municipal. Entre las deficiencias e irregularidades detectadas destaca la prestación de los servicios sin cobertura contractual –lo que se refleja de forma reiterada en la información remitida por las Intervenciones locales a este Tribunal en cumplimiento del artículo 218 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)–, lo que motiva que no se pueda realizar un seguimiento adecuado de la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución.

Precisamente, en el *Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018*, aprobado el 22 de diciembre de 2020, se constató que gran parte de las obligaciones imputadas a presupuesto a través de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito son provenientes precisamente de prestaciones sin contrato o de prestaciones que exceden del objeto del contrato y para las que no se había tramitado la correspondiente modificación contractual.

En la presente fiscalización se ha analizado el control que se realiza sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y el mantenimiento de parques y jardines, en su doble vertiente, esto es, el llevado a cabo por las unidades municipales encargadas de ejercer este control, así como el realizado por la Intervención local, a fin de asegurar la correcta ejecución de las prestaciones, así como el debido uso de los fondos públicos destinados para ello.

I.2. ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización comprende los ayuntamientos de municipios con población entre 50.000 y 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio¹, en concreto, los municipios de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega.

En el Anexo 1 se detallan la distribución geográfica, población a 1 de enero de 2021 y superficie de las entidades locales que conforman el ámbito subjetivo de la fiscalización.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo está constituido por el control municipal llevado a cabo por los ayuntamientos de los municipios citados anteriormente, en relación con la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal abarca desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, sin perjuicio de que, cuando ha resultado pertinente, se hayan realizado comprobaciones y análisis referidos a ejercicios anteriores y posteriores con el fin de cumplir adecuadamente con los objetivos previstos.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización de cumplimiento, en la que se ha verificado la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión económico-financiera de las entidades locales en la materia objeto de la fiscalización², y

¹ La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha vino desarrollando sus funciones hasta su desaparición, en virtud de la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Mediante la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, se ha creado nuevamente este órgano de control externo, que ha comenzado a ejercer su función fiscalizadora el 30 de marzo de 2023 con la aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha.

² En el Anexo 2 se detallan los antecedentes y el marco normativo de aplicación.

operativa o de gestión, en la medida en que se han examinado los sistemas y procedimientos de control establecidos en relación con la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines.

Los objetivos generales de la fiscalización son los siguientes:

- a) Verificar la forma de prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines por las entidades que conforman el ámbito subjetivo de la fiscalización, tanto si la llevan a cabo de forma directa como de forma indirecta según las diversas modalidades reguladas en la normativa aplicable en cada caso.
- b) Analizar el control efectuado por las entidades fiscalizadas en relación con la prestación de los servicios anteriores. En particular, el realizado por las unidades municipales que, en su caso, se hayan constituido en dichas entidades locales para verificar la correcta ejecución de los servicios, así como el llevado a cabo por la Intervención municipal.
- c) Comprobar la correcta ejecución y contabilización de los gastos y, en su caso, ingresos inherentes a la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines.
- d) Examinar las posibles incidencias surgidas en la prestación de los servicios, con especial atención a las prestaciones y los gastos realizados sin la debida cobertura contractual, identificando las causas que las motivaron.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de la normativa reguladora de la transparencia, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En esta fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013, con las modificaciones aprobadas posteriormente y se han llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que se han considerado precisas para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría.

En el Anexo 3 se expone el cumplimiento por parte de las entidades analizadas de sus obligaciones de rendición de cuentas anuales, así como de remisión al Tribunal de Cuentas de la documentación contractual, de convenios y de la información relativa al control interno, en los términos exigidos por las distintas disposiciones legales aplicables.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados de la presente fiscalización se presentan en subapartados diferenciados por cada uno de los ayuntamientos examinados, en los que se analizan la forma de prestación de los servicios, el control efectuado por las unidades o departamentos municipales sobre la prestación de tales servicios, así como el control llevado a cabo por los órganos de Intervención.

En el cuadro siguiente se muestran los servicios objeto de fiscalización, según se hayan prestado cada uno de ellos de manera individualizada o conjuntamente por los ayuntamientos, con indicación de la forma de prestación –directa, indirecta o mediante ambas modalidades–.

CUADRO 2. MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FISCALIZADOS

Ayuntamiento	Servicios	Prestación directa	Prestación indirecta
Cáceres			
	Limpieza viaria y recogida de residuos	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Ciudad Real			
	Limpieza viaria	✓	X
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Recogida y tratamiento de residuos	X	✓
Cuenca			
	Limpieza viaria y recogida de residuos	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Guadalajara			
	Limpieza viaria y recogida de residuos	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Lorca			
	Limpieza viaria, recogida de residuos y tratamiento de residuos	✓	X
	Mantenimiento parques y jardines	X	✓
Mérida			
	Limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines	X	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Molina de Segura			
	Limpieza viaria y recogida de residuos	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Talavera de la Reina			
	Limpieza viaria	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Recogida de residuos	✓	X
	Tratamiento de residuos	X	✓
Toledo			
	Limpieza viaria y recogida de residuos	X	✓
	Mantenimiento parques y jardines	✓	✓
	Tratamiento de residuos	X	✓
Torrelavega			
	Limpieza viaria	✓	X
	Mantenimiento parques y jardines	✓	X
	Recogida de residuos	✓	X
	Tratamiento de residuos	X	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas

En el Anexo 4 se muestra la información sobre los gastos generados en 2021 en relación con cada uno de los servicios fiscalizados, así como el importe medio calculado por habitante.

II.1. AYUNTAMIENTO DE CÁCERES

II.1.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

II.1.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Cáceres prestó los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos de forma indirecta, a través de un contrato de concesión de servicio público suscrito el 29 de junio de 2006, por importe anual de 6.561.906,79 euros, IVA incluido, y con un plazo de ejecución de quince años.

Este contrato fue modificado en tres ocasiones. La primera, en 2007, a fin de incluir una nueva urbanización no prevista inicialmente en el objeto del contrato, lo que supuso un incremento anual de 155.006,61 euros, IVA incluido. La segunda en 2013, en la que se redujo el servicio de limpieza de zonas verdes en cuatro distritos, pasando a realizar esas labores el personal municipal de jardines del propio Ayuntamiento. El importe de la reducción por este concepto se fijó en 113.193,00 euros, IVA incluido. La tercera modificación tuvo lugar en 2020, con el objeto de incorporar la limpieza de las zonas verdes que mantenía directamente el personal municipal –y que anteriormente se habían excluido– y la limpieza y mantenimiento de nuevos recintos caninos instalados por el Ayuntamiento. En el informe-propuesta de esta tercera modificación, emitido por el Jefe del Servicio de Inspección Municipal, se puso de manifiesto que, desde que había tenido lugar la modificación en 2013, la limpieza en las zonas verdes que mantenía el personal del Ayuntamiento era baja o deficiente, lo que hacía necesario que se volviera a incluir la limpieza de las zonas verdes que habían sido excluidas. En dicho informe no se indicaron las razones que habían motivado esa deficiente prestación del servicio, ni se adoptaron otras medidas más que la modificación contractual³. El coste de esta ampliación se estableció en 113.193,00 euros, IVA incluido, esto es, por la misma cuantía que la modificación anterior.

En marzo de 2021, tres meses antes de finalizar el plazo de ejecución del contrato, el Pleno del Ayuntamiento acordó incoar un nuevo expediente de contratación para la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos. No obstante, habida cuenta de que el tiempo necesario para la tramitación del citado expediente era superior al que restaba para la finalización del contrato entonces vigente, ese mismo órgano acordó, en junio de 2021, la continuidad de este último contrato⁴ hasta la adjudicación del nuevo. Ello puso de manifiesto una insuficiente planificación del servicio, al no haberse programado la licitación del nuevo contrato con la necesaria antelación, y conllevó que no se contara, durante la segunda mitad del ejercicio, con la debida cobertura contractual⁵.

³ En el curso de la fiscalización la entidad ha informado que inicialmente el personal municipal adscrito al servicio de parques y jardines ascendía a 58 operarios, los cuales ya eran insuficientes para realizar sus tareas y asumir otras nuevas. Con el paso de los años, la plantilla fue disminuyendo, por jubilaciones no cubiertas principalmente, pasando a contar con 43 operarios en el año 2020, lo que hizo inviable que pudieran seguir realizando la limpieza de las zonas verdes tal y como se les había encomendado.

⁴ Se acordó la continuidad del contrato en las mismas condiciones que las inicialmente contratadas y además la ampliación de determinadas prestaciones que no supusieron un incremento en el presupuesto, al compensarlas con los importes a detracer de los vehículos amortizados al finalizar el contrato.

⁵ En diciembre de 2022 el nuevo expediente de contratación aún no había sido objeto de licitación.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del contrato incluyeron una serie de exigencias a cumplir por las empresas licitadoras, entre ellas, de carácter medioambiental, tales como que debían tener implantado un sistema de gestión de calidad; tener un sistema de gestión medioambiental en todas las instalaciones donde se desarrollasen los servicios; y adoptar medidas dirigidas a reducir el impacto medioambiental en relación con los vehículos, instalaciones y gestión del agua, que se ha concretado en la adquisición de vehículos y maquinaria 100 % eléctricos y en la optimización del uso del agua.

Por la prestación de los servicios, la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, alcanzando un importe total en el ejercicio fiscalizado de 8.043.227,12 euros, IVA incluido. Parte de ese importe, 4.045.630,08 euros, se abonó al amparo del contrato formalizado en junio de 2006 –1.264.621,78 euros, correspondientes al servicio de recogida de residuos, y 2.781.008,31 euros, al de limpieza viaria– mientras que el resto, 3.997.597,03 euros, se abonó sin cobertura contractual atendiendo al acuerdo plenario de continuidad del servicio, de los que 1.162.538,12 euros correspondían al servicio de recogida de residuos y 2.835.058,91 euros al de limpieza viaria.

El registro contable del servicio de recogida de residuos se realizó en la aplicación presupuestaria “12.1621.22700 Basura. Contrato servicio. Trabajos realizados por otras empresas y profesionales”, mientras que el gasto por limpieza viaria se registró contablemente en la aplicación “12.163.22700 Limpieza viaria. Contrato servicio. Trabajos realizados por otras empresas y profesionales”.

Se recaudaron ingresos en concepto de tasa por importe 4.109.558,12 euros en 2021, por los servicios de recogida y tratamiento de residuos, regulada en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de los mismos.

La plantilla asignada por la empresa prestataria a los servicios de limpieza viaria, recogida y traslado de residuos fue de 172 personas, pertenecientes a los departamentos de Servicios Generales y de Limpieza Viaria, cuya distribución por puesto de trabajo, a fecha 31 de diciembre de 2021, se refleja en el Anexo 5.1.

II.1.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento realizó el control técnico sobre la prestación de los servicios a través de un único funcionario, el Jefe del Servicio de Inspección municipal, que fue designado como responsable del contrato, resultando insuficiente, a juicio de ese servicio, debido a la envergadura del contrato y de las prestaciones incluidas en el mismo, además de que también ejercía el control de otros servicios concesionados. Esta insuficiencia de medios fue conocida por el Pleno municipal, adoptándose como medida para su subsanación la creación en 2020 del puesto de técnico de inspección municipal que, a diciembre de 2022, aún estaba en proceso de selección.

El Jefe del Servicio no recibió cursos de formación para el ejercicio de dicho control, a pesar de que los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) preveían que se pudiera reservar alguna plaza para el personal del servicio municipal en los cursos organizados por la empresa concesionaria.

Tampoco fueron suficientes los medios materiales, según el responsable del control, ya que dispuso de un vehículo, de determinados servicios informáticos generales –correo y registro electrónico– y de acceso a los sistemas de gestión informática facilitados por la concesionaria, habiendo sido necesario más medios técnicos para ejercer el control, lo que motivó que el control realizado se limitara a unas pocas actuaciones.

Así, los mecanismos de control empleados consistieron, según la información facilitada por la entidad, en inspecciones oculares en relación con la limpieza viaria, la limpieza y el mantenimiento de los contenedores, papeleras y el resto del mobiliario, así como de los vehículos y maquinarias adscritas al servicio, al menos, con una periodicidad semanal. También se efectuó un control sobre la programación prevista en los PPT y en la oferta presentada por el adjudicatario, que incidía especialmente en el cumplimiento de los plazos fijados, el seguimiento de absentismo o bajas laborales y la renovación de los materiales o equipamientos necesarios, sin que se detectara ninguna desviación sobre la programación inicial. Igualmente se realizaron por el responsable del contrato revisiones semanales del estado de las vías afectas al servicio.

No obstante, las inspecciones y los controles referidos anteriormente no se registraron documentalmente, por lo que no se ha podido verificar su realización efectiva y su alcance por este Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los gastos, el responsable del control verificó que las facturas emitidas se correspondían con las prestaciones realizadas por la empresa adjudicataria, sin que detectara incidencia alguna.

En lo que respecta a la entidad prestataria, esta dio cumplimiento a las previsiones contenidas en los PCAP y los PPT vinculadas con el control de la prestación: elaborar partes diarios sobre personal, vehículos y medios mecánicos a disposición del Ayuntamiento; implantar un sistema de gestión informática para la planificación de las tareas, el control de las operaciones realizadas, emitir órdenes de trabajo, realizar consultas e informes, etc.; instalar otro sistema informatizado para el control de presencia en tiempo real del personal adscrito a los servicios objeto del contrato, así como elaborar diariamente una tabla en soporte informático, con el personal teórico que debía prestar servicio y una tabla con el personal real; disponer de un sistema de información geográfica con información de las rutas de limpieza y recogida; y contar con un sistema de seguimiento de la flota de vehículos mediante Sistema de posicionamiento global (GPS), así como con un sistema de control informatizado de los contenedores de recogida de residuos.

También realizó encuestas de satisfacción entre los usuarios de los servicios, atendiendo a lo dispuesto en los PPT. No obstante, la empresa no remitió al Ayuntamiento los resultados obtenidos en las encuestas, de manera que este no pudo analizarlos ni adoptar aquellas medidas que hubieran podido resultar necesarias, siendo, por tanto, deficiente la comunicación en este aspecto entre la entidad local y la prestataria. A este respecto, hay que señalar que, a pesar de lo previsto en los PPT en relación con la realización de las comunicaciones preferentemente a través del programa informático facilitado por el adjudicatario, no se dio cumplimiento a esta previsión, por lo que estas comunicaciones se realizaron mediante correo electrónico o conversaciones telefónicas y, residualmente, a través de la aplicación de Registro electrónico del Ayuntamiento, sin perjuicio de la realización de reuniones presenciales o telemáticas.

Asimismo, dispuso de un servicio de vigilancia y control de averías y emergencias y de plan de mantenimiento de los equipos en el que se fijó la frecuencia de revisión de los equipos utilizados y el mantenimiento periódico establecido por los respectivos fabricantes, de conformidad con los PPT.

En relación con la ciudadanía, la concesionaria, en cumplimiento de lo dispuesto en los PPT, habilitó una página web para dar a conocer el servicio, que incluyó además un formulario para el registro de posibles quejas y reclamaciones en relación con los servicios prestados. El Ayuntamiento también habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de quejas y reclamaciones –Registro General municipal, apartado integrado en la web municipal, vía telefónica y redes sociales–. En total se registraron 150 reclamaciones, que versaron fundamentalmente sobre

ubicación de contenedores, pintadas, desratización y limpieza viaria por caída de hojas; una vez resueltas por la entidad prestataria, se informó al Ayuntamiento para su seguimiento.

II.1.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.1.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de mantenimiento de parques y jardines se prestó en 2021 de forma directa por el Ayuntamiento, así como de forma indirecta, a través de una empresa externa con la que la entidad local había suscrito un contrato de servicios en 2019.

1) Prestación directa

El mantenimiento del 41 % de las zonas verdes municipales y el 22 % de las zonas de desbroce se gestionaron de forma directa por el Ayuntamiento, a través de la Sección de Parques y Jardines. Dicha Sección contaba, a 31 de diciembre de 2021, con 41 empleados, que se reflejan en el Anexo 5.2, por categoría laboral, puesto de trabajo y número de empleados.

Dicho personal, a juicio, de la Sección municipal, no fue suficiente para una correcta prestación del servicio, debido a las numerosas plazas vacantes por jubilaciones y bajas de larga duración. Tampoco fueron suficientes los medios materiales con los que contó, por la obsolescencia de los vehículos y maquinaria de trabajo, que se encontraban pendientes de renovación.

La insuficiencia de medios afectó a la calidad de la prestación del servicio, no pudiendo mantener las zonas verdes en estado óptimo y atender la totalidad de las labores de poda y mantenimiento del arbolado necesarias. Esta falta de medios se puso en conocimiento del equipo de gobierno, que adoptó como medida la de aumentar las zonas verdes concesionadas.

Los gastos derivados de la prestación del servicio ascendieron en el ejercicio fiscalizado a 2.010.862,25 euros, que se imputaron presupuestariamente al programa "171 Parques y Jardines", correspondiendo el 76 % al capítulo 1 "Gastos de personal" por los costes derivados de las retribuciones al personal, el 18 % al capítulo 6 "Inversiones reales" por gastos derivados de inversiones nuevas y de reposición, así como de mobiliario diverso para los jardines, y el 6 % restante al capítulo 2 "Gastos corrientes" por gastos diversos de conservación y mantenimiento, repuestos, combustibles, plantas, materiales y otros gastos generales.

2) Prestación indirecta

En el informe sobre la necesidad de la contratación, emitido por el Jefe de Sección de Parques y Jardines en 2017, se puso de manifiesto la insuficiencia de medios humanos y materiales propios necesarios para el mantenimiento de la totalidad de las zonas verdes e infraestructuras existentes en el municipio, por lo que se propuso la concesión del mantenimiento del 58 % de las zonas verdes municipales y del 78 % de zonas de desbroce, así como de otras infraestructuras (áreas de juego infantiles, áreas biosaludables, fuentes ornamentales e históricas), prestándose el resto de forma directa por parte de la Sección de Parques y Jardines.

El contrato de servicios se formalizó en enero de 2019, por un importe anual de 3.321.100,00 euros, IVA incluido, y una duración inicial de cuatro años, prorrogable, por períodos anuales, hasta un máximo de seis años.

En octubre de 2020, el Jefe de la Sección de Parques y Jardines propuso la modificación del contrato al objeto de que se incluyeran nuevas zonas verdes, ya que se había ampliado uno de los parques de la ciudad y no disponían de los medios personales y materiales necesarios para el mantenimiento de la superficie ampliada. Dicha ampliación se hizo efectiva el 1 de noviembre de ese año, con efectos económicos a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente. Sin embargo, la modificación contractual, por un importe anual de 248.929,56 euros, IVA incluido, para dar cobertura legal a esa ampliación no fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento hasta 14 meses después, el 16 de diciembre de 2021.

Ello supuso que desde el 1 de enero de 2021 se emitieran once facturas por un importe global de 228.185,43 euros, sin contar con la debida cobertura contractual y sin crédito presupuestario para su financiación, lo que motivó la tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos por esa cuantía, que fue aprobado por el Pleno municipal en diciembre de 2021.

La empresa prestataria presentó al Ayuntamiento facturas mensuales por la prestación del servicio por 3.569.964,20 euros, que incluyeron el canon inicial y el correspondiente por ampliación de zonas por 3.449.029,54 euros, así como trabajos de valoración de obra y desbroces de parcelas municipales por 120.934,66 euros. Estos gastos se imputaron a la aplicación presupuestaria "01.171.210 Jardines, conservación, infraestructuras y bienes naturales".

La empresa asignó un total de 75 empleados a la prestación del servicio, pertenecientes a diversas categorías profesionales, tal y como se refleja en el Anexo 5.3.

Los PCAP del contrato incluyeron una serie de exigencias a cumplir por las empresas, entre ellas, de carácter medioambiental, como la de colaborar con el Ayuntamiento en la aportación de recursos materiales y humanos en campañas de sensibilización ciudadana en relación con los espacios verdes. En ejecución de esta previsión, la empresa llevó a cabo en el ejercicio fiscalizado diversas campañas orientadas a la concienciación, promoción y educación hacia un estilo de vida más sostenible, así como a dar a conocer y sensibilizar la biodiversidad de los espacios verdes del municipio. Además, incluyeron, como criterios de adjudicación de carácter medioambiental, la aportación de vehículos eléctricos.

II.1.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El control técnico se realizó por la Sección de Parques y Jardines, que asignó cuatro empleados para ejercer ese control: un jefe de servicio, un oficial jardinero, un encargado y un auxiliar administrativo.

Igualmente se asignaron diversos medios materiales –ordenadores, tabletas electrónicas y vehículos–, que, a juicio de esa Sección, no fueron suficientes para la realización de un control adecuado de la prestación del servicio debido a su obsolescencia y a la inexistencia de una aplicación o plataforma informática específica.

Se realizaron escasas actuaciones de control técnico, consistentes en visitas semanales de control e inspecciones funcionales de los equipos utilizados de periodicidad variable, según el elemento en cuestión, que no se registraron documentalmente, por lo que no se ha podido verificar su realización efectiva y su alcance por este Tribunal de Cuentas. También se llevaron a cabo inspecciones anuales en relación con la seguridad de los equipos, aunque estas se limitaron a mediciones de los niveles sonoros de la maquinaria y a revisiones de los equipos de trabajo en altura.

La Sección de Parques y Jardines también revisó que los conceptos facturados se correspondían con los suministros o servicios efectivamente realizados, haciendo constar la conformidad en las facturas, sin que se detectase ninguna incidencia.

El Ayuntamiento habilitó diversos canales de comunicación con los ciudadanos para el registro de las posibles quejas y reclamaciones en relación con la prestación del servicio, que podían presentarse a través de un apartado específico en la página web municipal, el Registro General del Ayuntamiento, vía telefónica y mediante atención presencial en las dependencias municipales.

En el ejercicio fiscalizado se recibieron 160 reclamaciones, principalmente referidas a la solicitud de poda del arbolado y de desbroce de parcelas municipales, que fueron derivadas al encargado de la Sección de Parques y Jardines para su resolución y posterior comunicación al interesado.

2) *Prestación indirecta*

El control municipal sobre las prestaciones ejecutadas de forma indirecta se llevó a cabo por la Sección de Parques y Jardines, según lo establecido en los PPT. El Jefe de esa Sección también tenía la condición del responsable del contrato conforme a la legislación de contratos, siendo el personal encargado de este control el mismo que para el control de la prestación del servicio por medios propios.

El Ayuntamiento dispuso de diversos medios materiales para realizar este control, puestos a disposición por la empresa prestataria en cumplimiento de lo dispuesto en los PPT, que consistieron en una oficina de conexión con la entidad local y atención al ciudadano, un vehículo para realizar las labores de inspección y control, equipos informáticos y una línea telefónica directa.

Además, contó con una aplicación informática específica facilitada también por la empresa, de conformidad con lo previsto en los PPT, que incluyó diversas utilidades para la mejora de la gestión municipal, la emisión de órdenes, el seguimiento del estado de ejecución del servicio, la resolución de incidencias, el fomento de la comunicación con los ciudadanos y la información y concienciación ambiental. Esta plataforma disponía de aplicaciones tanto para ordenador como para dispositivo móvil, de tal manera que se pudieron recoger y tramitar incidencias por ambas vías.

Asimismo, dando cumplimiento a lo dispuesto en los PPT, la empresa puso a disposición del Ayuntamiento un sistema de gestión informática integral del servicio que engloba la gestión de los trabajos, los espacios verdes y arbolado urbano, la gestión de riesgos y las comunicaciones internas de la empresa y con la Sección de Parques y Jardines, facilitando a dicha Sección el software y hardware completo necesario para su acceso y utilización.

A través de ese sistema de gestión informática se podía hacer un seguimiento de la programación del servicio, verificando los servicios a realizar, las condiciones de estos, los horarios o el personal asignado a cada tarea. Permitía al Ayuntamiento acceder en tiempo real a este sistema para comprobar la planificación y el nivel de cumplimiento del servicio, realizar consultas e informes, y acceder a los indicadores generales del servicio que establece la empresa. También se registraban los resultados de las encuestas realizadas la empresa, permitiendo la obtención de gráficos e informes sobre el grado de satisfacción del servicio.

Los PPT contenían en su clausulado ciertas previsiones referidas al control de la prestación, como la realización de inspecciones de las zonas a mantener, que se efectuaron mediante inspecciones oculares o *in situ*, de las que se dejó constancia en la aplicación informática anteriormente indicada,

así como de las incidencias detectadas en esas inspecciones, generándose un registro de cada orden y su resolución.

Junto con dichas inspecciones, el Ayuntamiento ha manifestado que hizo el seguimiento de la prestación del servicio a través de la plataforma informática y del sistema de gestión informática proporcionadas por la empresa, si bien no se ha podido constatar las actuaciones de control realizadas en el ejercicio fiscalizado, al no haberse documentado.

Por otro lado, el Ayuntamiento aprobó un protocolo relativo a incidencias y emergencias, y contó con un retén de guardia permanente proporcionado por la empresa para la atención de emergencias, en cumplimiento de lo dispuesto en los PPT. En total se registraron 76 actuaciones, de las que un 95 %, 72 de ellas, se originaron por averías relacionadas con la red de riego o por incidencias producidas por el arbolado.

La Sección de Parques y Jardines también verificó que las prestaciones realizadas se correspondían con los importes facturados por la empresa adjudicataria, sin que en el ejercicio fiscalizado se detectara incidencia alguna, lo que se dejaba constancia dando la conformidad de las facturas emitidas.

La empresa, por su parte, dispuso de un plan de autocontrol de calidad específico para el desarrollo del servicio, del que se hizo uso en el ejercicio fiscalizado, y realizó encuestas de satisfacción a los diversos usuarios del servicio cuyos resultados remitió al Ayuntamiento de forma bienal, aun cuando la periodicidad establecida en los PPT a este respecto era anual. También habilitó una página web para dar a conocer el servicio a la ciudadanía.

Se recibieron un total de 170 reclamaciones en relación con el servicio, principalmente referidas a poda del arbolado y al desbroce de parcelas municipales, a través del Registro General del Ayuntamiento, de la página web municipal y vía telefónica.

II.1.3. Servicio de tratamiento de residuos

II.1.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El 14 de enero de 2019, la Junta de Extremadura, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX) y la empresa pública autonómica Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.U. (GESPESA) firmaron un convenio marco de colaboración para la gestión de residuos sólidos domésticos y comerciales no peligrosos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, con una vigencia de cuatro años, prorrogable tácitamente por periodos adicionales de otros cuatro. Dicho convenio tenía por objeto instrumentalizar la cooperación administrativa y técnica para la gestión, a través de la empresa pública, del transporte y tratamiento de residuos en el ámbito de la comunidad autónoma.

En este convenio se establecieron, entre otros extremos, las obligaciones y los compromisos económico-financieros de GESPESA y de los ayuntamientos adheridos –entre los que se encuentra el Ayuntamiento de Cáceres⁶–, de forma que la primera asumiría los costes derivados del transporte y tratamiento de residuos, así como el mantenimiento de las instalaciones y equipos, mientras que los segundos deberían abonar las tarifas aprobadas anualmente por la Junta de Extremadura para hacer frente a los gastos.

⁶ El Ayuntamiento de Cáceres se adhirió al convenio el 21 de febrero de 2019.

En el ejercicio fiscalizado, GESPESA facturó mensualmente al Ayuntamiento de Cáceres por la gestión del servicio, según las tarifas aprobadas por Resolución de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de 5 de febrero de 2021, por un importe total de 1.560.943,03 euros, IVA incluido. En 2021 se reconocieron obligaciones por 1.563.815,03 euros –correspondientes al periodo diciembre de 2020 a noviembre de 2021–, de los que 1.177.915,22 euros respondieron al concepto de tratamiento de residuos domésticos y 13.103,83 euros al tratamiento de la fracción envases ligeros, que se imputaron a la aplicación presupuestaria 12.1622.227.99 “Eliminación de residuos Ecoparque. Otros trabajos realizados por otras empresas y profesionales”. El resto, 372.795,98 euros, que respondía al impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos, se imputó a la aplicación presupuestaria 12.1622.225.01 “RSU Impuesto vertedero. Tributos de las CCAA”. La facturación correspondiente a diciembre de 2021, por importe de 98.432,52 euros, IVA incluido, se imputó al presupuesto de 2022.

II.1.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Servicio de Inspección municipal, a través de su Jefe de Servicio, fue el responsable del seguimiento y ejecución de la prestación del servicio. Este funcionario municipal fue el único asignado a las tareas de control técnico, lo que motivó que resultara insuficiente para una adecuada realización de este cometido, más aún cuando a este mismo funcionario también le correspondía el control de la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

En cuanto a los medios materiales, tampoco fueron suficientes a juicio de este Servicio, ya que tan solo dispuso de un vehículo y de ciertas aplicaciones informáticas genéricas, careciendo de una plataforma específica para el seguimiento de la prestación del servicio.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la entidad prestataria se efectuaron a través de correos electrónicos y reuniones presenciales y telemáticas.

La insuficiencia de medios personales y materiales motivó que las actuaciones de control realizadas fueran escasas, consistiendo básicamente en inspecciones oculares diarias en las que se comprobaba el pesaje de los residuos depositados en el ecoparque y las caracterizaciones que se realizaron de la fracción envases.

Asimismo, se verificó que los importes facturados correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, proceso en el que se detectó una incidencia en una de las facturas, al no corresponder los importes consignados con los acordados, lo que motivó que se procediera a la devolución e impago de la misma.

Por su parte, el convenio de colaboración de 14 de enero de 2019 no contenía previsiones sobre el control de la prestación del servicio salvo la creación de una comisión de seguimiento –órgano mixto de vigilancia y control–, encargada de velar por el cumplimiento del convenio y de garantizar el efectivo desarrollo de las actuaciones contempladas en el mismo, si bien el Ayuntamiento no dispone de información sobre las actuaciones y decisiones adoptadas por este órgano.

El Ayuntamiento no recibió ninguna queja ni reclamación en relación con la prestación del servicio, para lo que había habilitado diversos canales de comunicación, como el Registro General del Ayuntamiento, una línea telefónica, un apartado de su página web y redes sociales.

II.1.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Cáceres estuvo sujeta en 2021 a la normativa estatal y autonómica de aplicación, no disponiendo de normas internas propias sobre control interno.

La unidad de Intervención estuvo integrada, en el ejercicio fiscalizado, por siete empleados: el Interventor general, el Viceinterventor, el Jefe de Sección de Fiscalización, el Jefe de Sección de Presupuestos, el Jefe de Sección de Contabilidad y Tramitación, un auxiliar administrativo y un operador de mecanización.

Esta unidad dispuso de aplicaciones informáticas para el desempeño de sus funciones y, en concreto, para la fiscalización de la prestación de los servicios, que permitían la emisión automática de informes.

El Ayuntamiento de Cáceres aplicó en el ejercicio 2021 el régimen de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos, no habiendo llevado a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios que prevé el artículo 13.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local (RCIL). Ello hizo que el control efectuado resultara insuficiente en la medida en que, al limitarse el control previo a comprobar solo unos extremos, dicho control debería haberse complementado con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería de la entidad local y la de sus organismos autónomos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. Sin embargo, tampoco se realizó el control posterior de los ingresos derivados del servicio de recogida de residuos que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

En el caso de la prestación indirecta de los servicios, se detectaron incidencias en la facturación recibida. En febrero de 2021, previo informe de Intervención, por Resolución de Alcaldía se acordó no aprobar una factura emitida por la empresa pública prestataria del servicio de tratamiento de residuos, por un importe de 25.696,08 euros, por no ser conforme el precio facturado con lo establecido en la Resolución reguladora.

El segundo caso consistió en el reconocimiento extrajudicial de créditos por once facturas de un importe total de 228.185,43 euros, correspondientes al servicio de mantenimiento de parques y jardines, que se habían emitido sin crédito adecuado y suficiente y sin la necesaria cobertura legal, ya que el servicio se había prestado sin la previa modificación del contrato, necesaria al haberse incluido nuevas zonas verdes al contrato entonces vigente. Precisamente en relación con este contrato, el Viceinterventor general había emitido en enero de 2021 un primer informe desfavorable sobre la propuesta de modificación del contrato de mantenimiento de parques y jardines por no existir crédito presupuestario adecuado y suficiente, dando su conformidad con posterioridad, una vez que se aprobó un suplemento de crédito para su financiación.

Hay que señalar al respecto que el artículo 28.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) califica como infracción muy grave los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos.

Asimismo, el órgano de Intervención emitió un informe desfavorable en relación con la continuidad de la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de basuras, en el que indicaba que

no estaban justificadas las razones del retraso del inicio del nuevo expediente, puesto que era conocida la finalización del anterior contrato. Añadía que, si bien la normativa de aplicación del contrato no contemplaba la continuidad del servicio de forma explícita, en la vigente Ley de contratos sí se recoge esta posibilidad de continuidad del servicio en su artículo 29.4 hasta un máximo de nueve meses. No obstante, aun en el supuesto de que fuese aplicable dicha norma, tampoco concurrirían los requisitos que señala el citado artículo –existencia de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y publicación del anuncio de licitación del nuevo contrato con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario–. Finalmente, advertía que los expedientes de continuidad del servicio deberían estar reservados para supuestos concretos y puntuales, pero en los últimos meses habían sido diversos los expedientes de este tipo que se habían formalizado.

El órgano interventor no elaboró el plan de control financiero correspondiente al año 2021, previsto en el artículo 31.1 del RCIL, justificando su falta de emisión en que durante todo el ejercicio se realizó una revisión continua de la contabilidad y la ejecución presupuestaria, y en que los cuatro organismos autónomos municipales no precisaron de un control permanente al realizarse sobre los mismos un control de legalidad. A ello se añade la escasez de medios personales para el ejercicio de este tipo de control.

Al respecto hay que señalar que los órganos de Intervención están obligados a elaborar un plan de control financiero, que ha de incluir todas aquellas actuaciones cuya realización derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles, sin que el ejercicio de la función interventora previa exima de su elaboración, así como de la ejecución de los controles posteriores preceptivos.

En el ejercicio 2021 no se llevaron a cabo actuaciones de control financiero en relación con los servicios fiscalizados. Tampoco se elaboró el informe resumen de los resultados de control interno correspondiente al ejercicio anterior, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 37 del RCIL.

II.2. AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL

II.2.1. Servicio de limpieza viaria

II.2.1.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La Sección de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos del Ayuntamiento de Ciudad Real prestó de forma directa el servicio de limpieza urbana de la ciudad y sus anejos. Este servicio contó en el ejercicio fiscalizado con una plantilla de 90 trabajadores municipales de diferentes categorías laborales, principalmente operarios y personal administrativo, cuya distribución, a 31 de diciembre de 2021, se detalla en el Anexo 6.1.

Este personal se consideró insuficiente por el propio servicio, cuyas estimaciones, refrendadas por un estudio encargado en el ejercicio fiscalizado a una asesoría externa, concluían que la plantilla debería crecer aproximadamente un 20 %, además de proceder a la cobertura de diez puestos de trabajo vacantes, que disponían de dotación económica, a fin de suplir bajas y jubilaciones. Esta falta de personal motivó que se redujera la frecuencia de los tratamientos realizados en el servicio, afectando negativamente al estado de limpieza de las calles. Esta circunstancia se puso en conocimiento de los órganos de gobierno municipales, sin que conste que se hayan adoptado medidas al respecto.

Por el contrario, los medios materiales se consideraron suficientes. Estos consistieron en instalaciones (oficinas, almacenes, talleres y centro de comunicaciones), contenedores, papeleras, un parque móvil compuesto por un total de 29 vehículos y maquinaria de diverso tipo. Entre otros, se utilizaron varios equipos de bajas emisiones, contando con cinco vehículos eléctricos y cuatro furgones con caja abierta que empleaban gas natural comprimido.

En el ejercicio fiscalizado, el gasto total por la prestación del servicio fue de 3.223.488,86 euros, que se imputó a la aplicación presupuestaria 163.14302 “Limpieza viaria”, e incluyó gastos de personal por 2.819.112,80 euros, gastos corrientes en bienes y servicios por 358.742,47 euros e inversiones por 45.633,59 euros.

II.2.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico se realizó por personal de la Sección de Limpieza Viaria que también estaba asignado a la prestación del servicio: el Jefe de la Sección, un encargado y dos oficiales.

Los medios materiales empleados consistieron en ordenadores, vehículos municipales y teléfonos móviles, además de un programa informático específico para la realización de las tareas de control, que permitía generar partes de trabajo e informes diarios sobre los medios personales y materiales empleados, así como sobre el servicio prestado.

Para la prestación del servicio se dispuso de una programación previa de los trabajos a realizar y de los recursos humanos asignados. Teniendo en cuenta esta programación los técnicos municipales controlaron el cumplimiento de los plazos previstos, el personal finalmente disponible para cada una de las tareas, la necesidad de renovación del material y de los equipamientos utilizados, así como la actualización del inventario de la maquinaria, detectándose desviaciones por los técnicos municipales, tales como retrasos o tareas no finalizadas según la programación, bajas de personal imprevistas o averías en la maquinaria, que se tuvieron en cuenta en las siguientes programaciones.

El control sobre la prestación del servicio se efectuó, según información facilitada por la entidad, a través de inspecciones oculares en las que se supervisaron diariamente los trabajos realizados y se recabó información sobre el estado de las distintas vías. Estas inspecciones, sin embargo, no se documentaron por escrito, por lo que no se ha podido verificar su realización.

También se llevaron a cabo inspecciones funcionales de los equipos, maquinaria y otros elementos utilizados en la prestación, aunque tampoco se dejó constancia documental de las mismas. Asimismo, los servicios de prevención municipales realizaron inspecciones anuales sobre la seguridad de los equipos.

Se comprobaron los gastos derivados del servicio, autorizándose por el órgano competente y conformando los albaranes los trabajadores encargados de la recepción de los suministros.

En relación con la ciudadanía, se habilitaron canales de comunicación para la presentación de quejas y reclamaciones, a través del Registro General del Ayuntamiento, la web municipal y vía telefónica –tanto mediante llamadas como a través de una aplicación de telefonía móvil–. A lo largo del ejercicio fiscalizado se recibieron un total de 2.500 quejas y reclamaciones por deficiencias en la prestación del servicio –reubicación de contenedores, retirada de hojas en la vía pública, recogida de animales muertos, etc.–.

II.2.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.2.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de mantenimiento de parques y jardines se prestó con medios propios municipales, a través de la Sección de Parques y Jardines, así como de manera indirecta, a través de una empresa externa con la que el Ayuntamiento había suscrito un contrato de servicios en 2018.

La prestación a través de ambas modalidades fue justificada por el Ayuntamiento en la insuficiencia de medios personales y materiales para prestarlo exclusivamente con medios propios. En 2016 se emitieron por los técnicos municipales informes sobre la forma de prestación directa más eficiente, comparando la gestión por la propia entidad con la gestión a través de una sociedad mercantil local, concluyendo que la primera resultaba más ventajosa, tanto organizativamente como económicamente.

1) *Prestación directa*

Para la prestación directa del servicio, la Sección de Parques y Jardines contó con 48 empleados, cuya distribución, a 31 de diciembre de 2021, se expone en el Anexo 6.2.

Este personal se consideró insuficiente por la citada Sección para una correcta prestación del servicio, si bien los últimos planes de ajuste económico municipales impidieron la cobertura de los cinco puestos de trabajo vacantes, que hubiera sido conveniente cubrir para mantener unos niveles correctos de prestación. Esta situación se puso en conocimiento de los órganos de gobierno municipales, sin que conste que se hayan adoptado medidas alternativas para su subsanación.

Los gastos incurridos a lo largo del ejercicio por la prestación directa del servicio fueron de 2.024.878,99 euros, de los que 1.275.689,09 euros correspondieron a gastos de personal, 266.287,68 euros a gastos corrientes en bienes y servicios y 482.902,22 euros a gastos en inversiones, que se imputaron al programa presupuestario 171 "Parques y jardines".

2) *Prestación indirecta*

El contrato de prestación del servicio de conservación y limpieza de zonas verdes del Ayuntamiento de Ciudad Real se formalizó en junio de 2018 por un importe anual de 2.427.562,20 euros, IVA incluido, y con una duración de cuatro años con posibilidad de prórroga por un máximo de otros dos.

Según la memoria justificativa de la contratación, la vigencia del anterior contrato finalizaba el 31 de diciembre de 2017, por lo que la fecha de comienzo del nuevo contrato tenía que ser el 1 de enero de 2018. Sin embargo, este no se formalizó hasta junio de ese año, debido a la interposición de un recurso contra los pliegos del contrato, lo que motivó que el servicio se estuviese prestando casi seis meses, sin cobertura contractual, por la misma unión temporal de empresas que lo venía realizando, en virtud de un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de prolongación del contrato anterior hasta la nueva adjudicación, y que supuso una facturación para ese ejercicio de 1.348.971,01 euros, IVA incluido.

El número de efectivos asignados al servicio por la empresa fue de 74 que se distribuyeron, a 31 de diciembre de 2021, según se detalla en el Anexo 6.3.

El total de los gastos derivados del contrato se imputó a la aplicación “171.227.46 Parques y Jardines. Contrato de conservación y mantenimiento de parques y jardines” por un importe de 2.427.562,20 euros. Al presupuesto de 2021 se imputaron la factura de diciembre de 2020, por 202.296,85 euros, y las de enero a noviembre de 2021, por 2.225.265,35 euros, todas ellas con IVA incluido, mientras que la del mes de diciembre de 2021 se imputó al presupuesto del ejercicio siguiente.

II.2.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El control técnico de la prestación directa del servicio estuvo a cargo del Jefe de Sección, un encargado y dos oficiales, que también estaban asignados a la prestación del servicio, de manera que ejercían simultáneamente las funciones de prestadores del servicio y controladores del mismo, lo que dio lugar a una duplicidad de funciones, sin la necesaria segregación de las mismas. Estos tuvieron a su disposición diversos medios materiales para ejercer el control, entre ellos, vehículos municipales, teléfonos móviles y una plataforma informática con una base de datos georeferenciada para la gestión de los partes de trabajo.

Para la prestación del servicio se estableció una programación semanal, en función de los recursos disponibles y del estado de las zonas verdes, además de otras programaciones en periodos concretos del año para ciertas labores de jardinería –podas, siegas, riegos y recortes–.

Los controles consistieron principalmente en la realización de inspecciones oculares de las zonas afectas al servicio a fin de supervisar los trabajos programados cada jornada y el estado de limpieza y conservación de las zonas verdes, si bien de estas inspecciones no hay constancia documental, por lo que no se ha podido comprobar su realización.

Asimismo, el Ayuntamiento ha manifestado que se realizaron inspecciones en relación con el funcionamiento de los bienes afectos al servicio –equipos y maquinaria–, que se llevaron a cabo de acuerdo con la tipología de los equipos y los periodos de utilización. También que se efectuó una inspección anual en relación con la seguridad de los equipos empleados en el servicio, además de las realizadas por los servicios de prevención y de la obligación de los trabajadores de comunicar de forma inmediata cualquier incidencia en relación con el funcionamiento de los equipos. No obstante, de todas estas inspecciones tampoco se dejó constancia documental alguna por lo que no se ha podido verificar su ejecución.

En relación con los gastos, se comprobó que la facturación recibida correspondía con las prestaciones y suministros efectivamente realizados, a través de la aprobación previa de los gastos por el órgano competente y su posterior validación por los trabajadores encargados de la recepción y recogida de los materiales adquiridos.

Por lo que se refiere a la ciudadanía, se establecieron diversos canales de comunicación para la presentación de reclamaciones y quejas, que consistieron en un apartado integrado en la página web municipal, vía telefónica y a través de una aplicación de telefonía móvil. En total se recibieron 400 reclamaciones, en su mayoría motivadas por el estado general de los ajardinamientos, falta de riego, falta de limpieza, daños ocasionados por el crecimiento excesivo de las raíces o caída de ramas sobre vehículos.

2) Prestación indirecta

El control técnico se ejerció por el Jefe de Servicio, un técnico y un encargado. Para ello dispusieron de los mismos medios materiales que los empleados para el control de la prestación directa del servicio.

Los PPT reguladores del contrato incluyeron escasas previsiones sobre el control de la prestación del servicio: el control de la facturación, estableciendo que se detrajera las operaciones no ejecutadas o de ejecución deficiente a criterio de la dirección municipal del contrato, así como la celebración de reuniones entre representantes del Ayuntamiento y de la empresa.

El control de la facturación se llevó a cabo por los servicios técnicos, que comprobaron que las facturas remitidas se correspondieron con las prestaciones efectivamente ejecutadas, dejándose constancia mediante conformes del Jefe del Servicio de Medio Ambiente en las propias facturas. En el ejercicio fiscalizado no se detectó incidencia alguna, por lo que no se efectuaron detracciones.

En cuanto a las reuniones entre representantes del Ayuntamiento y de la empresa, la entidad ha indicado que se celebraron 52 reuniones en 2021. De ellas no se levantaron actas, por lo que no se ha podido verificar su alcance y el objeto de las mismas.

Asimismo, el Ayuntamiento ha informado que se llevaron a cabo inspecciones oculares de los trabajos realizados, así como un control de la programación establecida para la prestación del servicio –cumplimiento de plazos, personal destinado a cada una de las tareas y obsolescencia y, en su caso, renovación del material o equipamiento utilizado en el servicio–. Según ha indicado la entidad, en el ejercicio de este control, se detectaron desviaciones sobre las actuaciones programadas, que tuvieron su origen en inclemencias climatológicas, averías de equipamientos o bajas imprevistas de trabajadores, que, en ningún caso dieron lugar a la imposición de penalidades por parte del Ayuntamiento y que se corrigieron en las siguientes programaciones de los servicios.

No obstante, tanto las inspecciones oculares como el control de la programación no se registraron documentalmente, por lo que no se ha podido verificar su realización efectiva por este Tribunal.

En lo que respecta a la entidad prestataria del servicio, esta puso a disposición del Ayuntamiento una línea telefónica específica para la recepción de avisos sobre incidencias durante la jornada y también un número de teléfono de atención veinticuatro horas para la atención de cuestiones urgentes, de conformidad con lo previsto en los PPT.

II.2.3. Servicios de recogida y tratamiento de residuos

II.2.3.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Los servicios de recogida y tratamiento de residuos del Ayuntamiento de Ciudad Real se prestaron por el Consorcio para el servicio de tratamiento de residuos sólidos de Ciudad Real, creado en

1988⁷, a través de una empresa pública de su titularidad, Residuos Sólidos Urbanos de Castilla-La Mancha, S.A., que tenía la condición de medio propio de la entidad desde junio de 2018.

La Asamblea General de la entidad aprobó en septiembre de 2008 la Ordenanza General del Servicio de Gestión de Residuos Municipales, en la que se regulan los servicios prestados por el Consorcio, así como las condiciones, derechos y obligaciones en la prestación.

El personal encargado de la prestación de los servicios ascendió a 62 empleados, cuya distribución, a 31 de diciembre de 2021, se detalla en el Anexo 6.4.

De acuerdo con los estatutos del Consorcio, las entidades integradas en el mismo debían realizar aportaciones en concepto de pago por los servicios prestados, establecidas en función de la población de cada uno de los municipios consorciados y kilómetros recorridos por los vehículos de recogida. En el caso del Ayuntamiento de Ciudad Real, el Consorcio emitió seis facturas por la recogida y tratamiento de residuos, cuyo importe total ascendió a 2.610.939,47 euros, que se imputó al presupuesto de 2021, a la aplicación presupuestaria 943.46701 "A Consorcio Residuos Urbanos". Asimismo, la entidad emitió otra factura, por 5.386,27 euros, por la recogida de residuos peligrosos, que se imputó al presupuesto de 2022.

Por su parte, el Ayuntamiento recaudó un total de 3.370.628,73 euros en concepto de tasa por la gestión de residuos sólidos urbanos. La cantidad recaudada por la entidad local superó en un 29 % los gastos incurridos en el ejercicio por los servicios prestados. Dicho exceso podría implicar el incumplimiento del principio de equivalencia previsto en el artículo 24.2 del TRLRHL, por lo que la entidad debería realizar los estudios necesarios para valorar una posible modificación de dicha tasa.

II.2.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico sobre la prestación de los dos servicios se realizó por la Sección de Limpieza Viaria, para lo que se asignaron cuatro empleados: el Jefe de Sección, un encargado y dos oficiales.

Para el ejercicio de este control se contó con diversos medios materiales, tales como vehículos, equipos informáticos y teléfonos móviles. Asimismo, el Consorcio puso a disposición del Ayuntamiento las aplicaciones y funcionalidades de su página web, a través de las cuales podía consultar información sobre los servicios, como número de contenedores y su ubicación, tipo de residuos, incidencias que pudieran producirse en el desarrollo de la prestación de los servicios, además de poder solicitar servicios complementarios en los casos en los que fuese necesario.

El control municipal consistió en la realización de inspecciones oculares puntuales, al objeto de supervisar la correcta ejecución de los trabajos, si bien no se registraron por escrito por lo que no se ha podido verificar su realización. También se comprobaron los gastos facturados a través de la validación de las facturas y su remisión al Jefe de Sección a efectos de que diera su conformidad con carácter previo a su pago.

Se habilitaron canales de comunicación con los ciudadanos para la presentación de quejas y reclamaciones –apartado específico integrado en la página web municipal, el Registro General del Ayuntamiento, vía telefónica y a través de una aplicación de telefonía móvil–. En el ejercicio

⁷ A fecha de diciembre de 2012, el Consorcio, que ha pasado a denominarse "Consorcio para la gestión de Residuos, Aguas y Servicios de la provincia de Ciudad Real", está integrado por la Diputación Provincial, 94 ayuntamientos –entre ellos, el de Ciudad Real cuya adscripción se produjo por acuerdo del Pleno en mayo de 1989– y dos entidades locales menores de la provincia.

fiscalizado se registraron un total de 150 reclamaciones, principalmente referidas al rebose de los contenedores.

El Consorcio, por su parte, dispuso de una programación del servicio, aun cuando esta no fue objeto de seguimiento por parte del Ayuntamiento. También habilitó un servicio de vigilancia y control de averías y emergencias y contó con una página web con la que dio a conocer los servicios a los ciudadanos, además de poder registrar en ella las posibles quejas e incidencias relativas a la prestación de los servicios, si bien el Ayuntamiento no ha solicitado información sobre dichas quejas ni tampoco sobre su seguimiento y resolución.

II.2.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Ciudad Real estuvo sujeta en 2021 a la normativa estatal y autonómica de aplicación, sin que aprobara alguna norma interna sobre esta materia.

La unidad de Intervención estuvo integrada por ocho personas –el Interventor General, un jefe de sección, un técnico de gestión de intervención y cinco jefes de negociado–. En cuanto a los medios materiales, esa Intervención no dispuso de ningún programa informático específico que integrase todas las actuaciones inherentes a la fiscalización, sino que las realizó de forma manual a través de la elaboración de expedientes firmados de forma electrónica.

El Ayuntamiento aplicó en el ejercicio fiscalizado el régimen de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos, no habiendo llevado a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios que prevé el artículo 13.4 del RCIL. Ello hizo que el control efectuado resultara insuficiente en la medida en que, al limitarse el control previo a comprobar solo unos extremos, dicho control debería haberse complementado con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, previéndose en el plan de control financiero correspondiente a 2021 –que a fecha de los trabajos de fiscalización aún estaba aún en proceso de elaboración⁸– el control posterior de los ingresos, entre ellos, las tasas por recogida de basuras.

Se fiscalizaron los importes facturados por la prestación de los servicios en el caso de las prestaciones indirectas, como el mantenimiento de parques y jardines y la recogida y tratamiento de residuos, sin que se detectase ninguna incidencia.

En 2021 no se realizaron actuaciones de control financiero en relación con los servicios fiscalizados, justificándose por el órgano interventor dicha circunstancia en la falta de personal que viene experimentando desde hace 30 años.

⁸ De acuerdo con el RCIL el plan anual de control financiero ha de recoger las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio, por lo que procede que su elaboración se realice en ese mismo ejercicio.

II.3. AYUNTAMIENTO DE CUENCA

II.3.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

II.3.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Cuenca prestó los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos de forma indirecta, a través de un contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concesión, formalizado en mayo de 2018, por un plazo de diez años, sin posibilidad de prórroga, y por un importe anual de 4.006.195,11 euros, IVA incluido, representando el coste del servicio de limpieza un 61 % del total. Este precio se estableció como precio máximo, de tal manera que el importe mensual facturado en relación con la recogida de residuos era variable, en función del número de toneladas efectivamente recogidas y transportadas al centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Previamente a la licitación del contrato, se emitieron informes por el Jefe de Servicio de Medio Ambiente, el Interventor y el Secretario General poniendo de manifiesto la imposibilidad de asumir el servicio de forma directa, fundamentalmente, por las limitaciones impuestas en materia de personal tanto por los planes de ajustes como por las leyes de presupuestos.

A 31 de diciembre de 2021 el personal asignado a la prestación del servicio de limpieza viaria fue de 71 trabajadores, y de 24 al servicio de recogida residuos, lo que se detalla en el Anexo 7.1.

Durante el ejercicio fiscalizado el Ayuntamiento realizó campañas de concienciación ciudadana para el correcto depósito de residuos, recogida de excrementos caninos y recogida de enseres en vía pública y empleó maquinaria y vehículos eléctricos para la prestación de los servicios. Asimismo, la empresa prestataria impartió cursos de formación con enfoque transversal en materia de medioambiente.

En 2021 se emitieron facturas mensuales por importe de 4.122.531,49 euros, imputándose al presupuesto del ejercicio 2021, 3.029.816,35 euros correspondientes a las facturas de enero a septiembre de 2021 y 344.695,46 euros correspondientes a la del mes de diciembre de 2020, lo que supuso un total de 3.374.511,81 euros, en las aplicaciones 01.1630.22700 "Limpieza viaria. Trabajos realizados por otras empresas. Limpieza y aseo", 01.1621.22700 "Recogida de residuos. Trabajos realizados por otras empresas Limpieza y aseo" y 01.1621.22706 "Recogida de residuos. Estudios y trabajos técnicos". Las facturas correspondientes a los meses de octubre a diciembre de 2021, por 1.092.715,14 euros, IVA incluido, se imputaron al presupuesto del ejercicio siguiente.

Se percibieron ingresos en concepto de tasas por la recogida y el tratamiento de residuos, según lo previsto en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, por 2.812.697,91 euros. La cantidad recaudada por la entidad local superó en un 17 % los gastos incurridos en el ejercicio por los servicios prestados. Dicho exceso podría implicar el incumplimiento del principio de equivalencia previsto en el artículo 24.2 del TRLRHL, por lo que la entidad debería realizar los estudios necesarios para valorar una posible modificación de dicha tasa.

II.3.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico se llevó a cabo por el Servicio de Medio Ambiente, Sanidad, Consumo y Electricidad, que destinó para ello a tres empleados: un jefe de servicio –que también fue el responsable del contrato, de conformidad con lo estipulado en los PPT–, un inspector de medio

ambiente y un técnico. Este personal se consideró, por el Servicio, insuficiente para la realización de un control adecuado que permitiese revisar el cumplimiento de todas las especificaciones técnicas establecidas en los PPT, sin que fuese posible destinar más efectivos a la realización de dichas tareas ante la escasez de personal técnico en la plantilla del departamento. Dicha insuficiencia de medios fue conocida por los órganos de gobierno municipales, si bien no consta que se haya adoptado alguna medida para su subsanación.

En lo referente a los medios materiales para el control de la prestación, estos también los consideraron insuficientes, consistiendo en tres vehículos, puestos a disposición por la empresa atendiendo a lo dispuesto en los PPT, y un ordenador.

No se dio cumplimiento a todos los mecanismos de control previstos en los PPT. Así, no se facilitó por la empresa prestataria una plataforma informática, exigida en dichos pliegos, para la gestión de los servicios, destinada a controlar la actividad de forma coordinada y a garantizar el acceso por parte del Ayuntamiento a información relevante para la supervisión y control y para el registro y seguimiento de las incidencias detectadas⁹. Precisamente, uno de los criterios de adjudicación del contrato previstos en los PCAP consistió en el diseño y funcionalidad de esa plataforma.

Esta plataforma debía cumplir una serie de requerimientos funcionales, tales como control, inventario y monitorización del estado de los activos adscritos a los diferentes servicios; asignación, control y seguimiento de trabajos realizados en tiempo real por los operarios con soporte cartográfico; control y seguimiento de las flotas de vehículos; elaboración de informes de gestión; generación de indicadores de calidad del servicio y gestión de los datos de quejas, incidencias y reclamaciones ciudadanas.

La falta de esta plataforma afectó negativamente al ejercicio del control municipal, pues no fue posible el contraste automático de las rutas teóricas programadas frente a las ejecutadas; dificultó la toma de decisiones al no conocer la distribución georreferenciada (pesajes, tiempos...); e imposibilitó el seguimiento automático del personal presente en cada jornada, debiéndose efectuar este control de manera aleatoria a pie de calle y posteriormente mediante evaluación de los boletines de la Seguridad Social presentados por la empresa a dos meses vencidos. A pesar de ello, el Ayuntamiento no adoptó medida alguna como consecuencia de este incumplimiento.

Asimismo, al no disponer de dicha plataforma, los canales de comunicación entre el adjudicatario y el Ayuntamiento se limitaron a correos electrónicos e informes periódicos, además de reuniones presenciales y telemáticas.

Los PPT previeron que los controles a realizar para el seguimiento de los servicios se realizarían mediante inspecciones puntuales o en tramos de calles y mediante indicadores de calidad. Según la entidad, en el ejercicio fiscalizado se realizaron inspecciones puntuales, que consistieron en la revisión de ciertos aspectos como la finalización de los trabajos de limpieza viaria en los turnos previstos, la rapidez en la eliminación de pintadas y grafitis, la retirada de los residuos abandonados junto a los contenedores y el cumplimiento del horario de atención del punto limpio. No obstante, no hay constancia documental de dichas inspecciones, por lo que no ha sido posible verificar su efectiva realización.

Respecto del control de calidad, los PPT establecieron un protocolo de evaluación de los indicadores y parámetros de calidad, que tenían carácter de mínimos, y que servirían de base para la evaluación de la eficacia y calidad de los trabajos efectuados. Sin embargo, el Ayuntamiento no

⁹ En el curso de la fiscalización, el Ayuntamiento únicamente ha indicado que la plataforma no se implantó por problemas técnicos.

activó dichos indicadores, argumentando erróneamente que era potestativo y que no se consideró necesario al no detectarse deficiencias significativas.

Junto a estos medios de control, los PPT aludían al control subjetivo de la percepción del servicio, mediante la gestión de las quejas, incidencias y reclamaciones ciudadanas. En base a ellas, el concesionario obtendría bonificaciones o penalizaciones, que en ningún caso supondrían aumento de canon o de facturación, si no que servirían para compensar deducciones anteriores o bien deducciones en su facturación mensual, en función del grado de cumplimiento de los parámetros de calidad exigidos.

En el ejercicio 2021 se recibieron un total de 309 reclamaciones, que los ciudadanos hicieron llegar a través de la página web municipal, la aplicación Línea Verde, el Registro del Ayuntamiento y telefónicamente, que no dieron lugar a bonificación o penalización alguna. Dichas reclamaciones se clasificaron en tres apartados: limpieza (suciedad en aceras, limpieza de hojas, excrementos, pintadas en paredes, malos olores, papeleras llenas, etc.), contenedores (contenedores llenos y sin recoger, averiados o rotos, sucios y con malos olores, etc.) y recogida de muebles y enseres.

El Servicio de Medio Ambiente, Sanidad, Consumo y Electricidad verificó que las prestaciones realizadas se correspondían con los importes facturados por la empresa adjudicataria, haciendo constar su conformidad en las facturas recibidas, sin que en el ejercicio fiscalizado detectara incidencia alguna.

En cuanto a la empresa prestataria de los servicios, esta elaboró un proyecto técnico de explotación, en cumplimiento de lo dispuesto en los PPT, en el que se debían justificar las tareas a desarrollar y los medios a emplear en cada uno de los servicios, con una planificación, en función de cada una de las prestaciones que integraban cada servicio, la frecuencia y distribución horaria de las tareas, hojas de ruta, horario de apertura y atención al público del punto limpio, etc.

La falta de la plataforma informática anteriormente referida limitó el número y alcance de los controles sobre el cumplimiento de lo previsto en dicho proyecto, que consistieron, fundamentalmente en controles aleatorios y en la emisión de actas de comprobación de la implantación de los medios y suministros ofertados en el proyecto, tales como camiones, barredoras y otros vehículos y medios, papeleras instaladas y bocas de riego.

La empresa adjudicataria no estableció canales de comunicación con los ciudadanos para la recepción de quejas y sugerencias, así como para dar a conocer los servicios a los ciudadanos, incumpliendo lo dispuesto en los PPT, que requerían que el contratista configurara un plan de comunicación y concienciación ciudadana, que incluía la realización anual de campañas de comunicación y sensibilización, que debían ser contratadas y sufragadas por la empresa, para lo que tenían que destinar como mínimo un 0,5 % del presupuesto anual de los servicios.

II.3.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.3.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Cuenca prestó el servicio de mantenimiento de parques y jardines de forma directa, por personal municipal, y de forma indirecta, a través de un contrato de servicios suscrito en 2019. Dos años antes a la formalización del contrato se realizó un estudio de costes a fin de valorar la posible prestación del servicio con medios propios, concluyendo que ello supondría un considerable incremento en costes y personal.

1) Prestación directa

El Servicio de Medio Ambiente, Sanidad, Consumo y Electricidad fue el departamento municipal encargado de la prestación del servicio, que dedicó los medios personales y materiales para su realización. El personal asignado, a 31 de diciembre de 2021, ascendió a diecisiete empleados, si bien sólo los peones, los oficiales y los ayudantes tuvieron dedicación exclusiva a la prestación de este servicio, lo que se detalla en el Anexo 7.2.

Los gastos asociados a la prestación del servicio ascendieron a 470.532,30 euros, de los que el 48,12 %, 226.423,53 euros, correspondieron a gastos de personal, el 48,37 %, 227.611,65 euros, a gastos de inversión en reposición de mobiliario de parques, y el resto, 16.497,12 euros, a gastos de reparaciones, mantenimiento y conservación de maquinaria e instalaciones, que se imputaron al programa presupuestario 1710 "Parques y Jardines".

2) Prestación indirecta

El contrato de servicio de mantenimiento y limpieza de parques y jardines se formalizó en enero de 2019, por un plazo de cuatro años, prorrogable en períodos de un año, hasta un total no superior a dos, y por un importe anual de 568.218,67 euros, IVA incluido.

En marzo de 2020, el contratista solicitó la modificación del contrato, al amparo del artículo 107.1.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), al haber detectado ciertos errores y omisiones en los PPT, por diferencias entre las mediciones realizadas y las incluidas en uno de los anexos de los PPT relativo a las zonas verdes. Dicha modificación no se formalizó hasta abril de 2022, y supuso un incremento en el precio anual del contrato de 53.417,67 euros, IVA incluido, con efectos desde la formalización del contrato, por haber sido prestado efectivamente el servicio desde su inicio en base a las nuevas mediciones.

Entre las obligaciones a cargo de la empresa prestataria contenidas en los PPT del contrato, se incluyeron unas de carácter medioambiental, como son la necesidad de buscar el menor impacto medioambiental en la prestación del servicio; implantar tecnologías encaminadas a la reducción de gases de escape y la reducción de emisiones sonora; y minimizar el empleo de productos químicos, apostando por soluciones ecológicas, como el control biológico de enfermedades y plagas.

Para la prestación del servicio se asignaron un total de 23 empleados, cuya distribución, a fecha 31 de diciembre de 2021, se refleja en el Anexo 7.3.

En el ejercicio fiscalizado se emitieron un total de doce facturas mensuales por igual importe en concepto de mantenimiento de parques, jardines, arbolado viario, maceteros y jardineras y otras doce en concepto de limpieza de parques y jardines, por importes respectivos de 528.595,08 euros y 39.623,50 euros, resultando un importe total de 568.218,58 euros, IVA incluido.

En 2021 se reconocieron obligaciones en la aplicación presupuestaria 171.227.06 "Parques y jardines. Estudios y trabajos técnicos" por un total de 567.293,25 euros, de los que 564.278,00 euros correspondieron a gastos derivados del contrato desde diciembre de 2020 hasta noviembre de 2021 y el resto, 3.015,25 euros, a gastos por diversos suministros no relacionados con el contrato. Los gastos correspondientes a diciembre de 2021 se imputaron al presupuesto del ejercicio siguiente.

II.3.2.2. CONTROL MUNICIPAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El control técnico de la prestación directa del servicio se llevó a cabo por el Servicio de Medio Ambiente, Sanidad, Consumo y Electricidad, que asignó solo tres empleados para este cometido debido a limitaciones presupuestarias –un jefe de servicio, un jefe de sección técnica y un administrativo–, resultando, a juicio de ese Servicio, insuficientes para ejercer el control adecuadamente.

El control técnico del servicio se efectuó a través de inspecciones oculares para la supervisión de trabajos extraordinarios y de quejas de los ciudadanos, de las que no hay constancia documental por lo que no se han podido verificar por este Tribunal, así como mediante inspecciones técnicas y revisiones periódicas de los vehículos en talleres especializados.

En relación con los ciudadanos, el Ayuntamiento habilitó un apartado en su página web para facilitar la presentación de quejas y reclamaciones, además de la posibilidad de hacerlo a través de su Registro General y por vía telefónica, así como a través de la aplicación “Línea Verde”. El número total de quejas recibidas fue de catorce, que fueron trasladadas a los trabajadores municipales, comunicándose posteriormente su resolución al ciudadano.

2) *Prestación indirecta*

El control técnico de la ejecución del contrato de servicios también se llevó a cabo a través del Servicio de Medio Ambiente, Sanidad, Consumo y Electricidad, que asignó los tres mismos empleados encargados de ejercer el control de la prestación directa del servicio.

Según este Servicio, este personal resultó insuficiente para ejercer este cometido adecuadamente. Tampoco recibió formación específica sobre la materia, a pesar de estar prevista en los PPT la inclusión de un plan de formación para los técnicos municipales adscritos al servicio que garantizara el uso adecuado de la aplicación informática facilitada por la adjudicataria a tal efecto. La insuficiencia de medios personales ocasionó dificultades en el desarrollo, planificación, seguimiento, vigilancia y control del servicio, sin que conste que se haya adoptado alguna medida para su subsanación, a pesar de ser conocida dicha carencia por los órganos de gobierno municipales.

Por otro lado, la entidad consideró suficientes los medios materiales asignados a las tareas de control, que consistieron en vehículos y ordenadores, así como en una plataforma informática integral del servicio, facilitada por la entidad prestataria en cumplimiento de los PPT, a través de la cual se comunicaban la empresa adjudicataria y el Ayuntamiento, se registraban las incidencias detectadas por la empresa, por el Ayuntamiento o por los propios ciudadanos y se suministraba información relativa al servicio (gestión de los trabajos, inventario de los espacios verdes, arbolado urbano y resto de los elementos incluidos en el servicio...).

El Ayuntamiento mantuvo contacto con la empresa adjudicataria a través de la citada plataforma de gestión integral, correos electrónicos y reuniones presenciales y telemáticas.

La entidad ejerció el control técnico del servicio a través de la citada plataforma integral y mediante inspecciones puntuales o en tramos de zona de las que no hay constancia documental.

Asimismo, los PPT preveían que los controles a realizar para el seguimiento del contrato se llevarían a cabo mediante indicadores de calidad, cuya aplicación podía derivar en penalizaciones y

descuentos a repercutir en el precio mensual del contrato, estableciendo para ello un protocolo de evaluación. Sin embargo, el Ayuntamiento no activó los indicadores de calidad, incumpliendo lo dispuesto en los PPT.

Por otro lado, el Ayuntamiento verificó que los gastos facturados se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, sin que se detectaran incidencias en la facturación recibida.

De acuerdo con lo previsto en los PPT, la empresa adjudicataria, junto con la factura mensual, emitió un informe de actuaciones, generado a través de la plataforma informática, que sirvió de mecanismo de control por el Ayuntamiento para evaluar la prestación del servicio. También emitió un informe anual resumen de los trabajos realizados en el ejercicio, en el que se reflejaron el tipo y el número de actuaciones realizadas, las incidencias recibidas y la solución dada a las mismas, así como los medios humanos adscritos al servicio.

Asimismo, elaboró una programación previa de las actuaciones a realizar en cumplimiento de los PPT, que cuantificó los medios precisos, tanto humanos como materiales, para poder ofrecer un servicio adecuado, que quedaba integrada en la plataforma de gestión, de forma que podía ser consultada por los servicios técnicos municipales, sin que se detectase ninguna incidencia en su ejecución.

Igualmente, la empresa suscribió convenios de colaboración con varios talleres para la conservación y mantenimiento de los vehículos y maquinaria, disponiendo de un protocolo de mantenimiento y conservación para cada una de las máquinas y vehículos, que se puso a disposición del personal técnico.

La entidad prestataria estableció un sistema de vigilancia y control de averías y emergencias en cumplimiento de lo establecido en los PPT, que abarcó principalmente la vigilancia y control de las averías relativas a los sistemas de riego, sus revisiones y mantenimiento y a las emergencias producidas en relación con fenómenos meteorológicos imprevistos, nevadas y vendavales.

En relación con los ciudadanos, se habilitaron canales de comunicación entre el Ayuntamiento y los usuarios del servicio, a través del Registro General municipal, la página web municipal, la aplicación “Línea Verde”, la plataforma de gestión integral puesta a disposición por la adjudicataria y por vía telefónica. El número total de reclamaciones recibidas fue de 163, que fueron trasladadas a la empresa prestataria para su resolución.

II.3.3. Servicio de tratamiento de residuos

II.3.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La prestación del servicio de tratamiento de residuos se llevó a cabo desde 2017 por la Diputación Provincial de Cuenca, al amparo del convenio de colaboración suscrito por la Diputación y el Ayuntamiento de Cuenca, según el cual la Diputación prestaría al municipio de Cuenca los servicios de tratamiento de residuos urbanos; recogida selectiva de envases ligeros y papel cartón; recogida selectiva de envases de vidrio; recogida selectiva de aceite doméstico; recogida selectiva de puntos limpios; y recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Encantada. El convenio se formalizó el 26 de diciembre de 2017. Sin embargo, la entrada en vigor se estableció con efectos retroactivos desde el 1 de enero de ese año, al haber venido prestando la Diputación el servicio desde esa fecha.

El convenio tenía una vigencia temporal de cuatro años, prorrogable de mutuo acuerdo hasta cuatro años más, por períodos de dos años. En noviembre de 2021, próxima la fecha de finalización de la duración inicial del convenio, la Diputación puso en conocimiento del Ayuntamiento el acuerdo que había adoptado en julio de ese año en el que acordaba agrupar en un contrato único todos los servicios de recogida, transporte y tratamiento de residuos que venía prestando en la provincia, para iniciar la ejecución conjunta el 1 de enero de 2022.

Con motivo de esta decisión, se instaba al Ayuntamiento a que formalizara el correspondiente convenio específico regulador de la prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Encantada, mientras que, para el resto de los servicios incluidos en el convenio firmado en 2017, se le ofrecía la posibilidad de continuar su vigencia mediante la correspondiente prórroga.

El 8 de julio de 2022 la Junta de Gobierno Local autorizó la formalización de un convenio con la Diputación por el que se delegaba a esta última la competencia municipal del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos para el núcleo de la Ciudad Encantada, así como la gestión tributaria y recaudatoria derivada de la tasa, cuya entrada en vigor tendría lugar el 1 de enero de 2022, con una duración de cuatro años, prorrogable por otros cuatro años. No consta, sin embargo, que se haya firmado por ambas entidades dicho convenio.

Por otra parte, ante la falta de pronunciamiento del Ayuntamiento respecto del resto de los servicios incluidos en el convenio firmado en 2017, la Diputación declaró, el 7 de enero de 2022, extinguido dicho convenio, al haber transcurrido el plazo fijado en el mismo sin haberse aprobado ninguna prórroga. No obstante, en ese mismo acuerdo se dispuso la continuidad de la prestación de los servicios, al tratarse de servicios mínimos obligatorios, hasta la aprobación de un nuevo Convenio o, en su caso, que el Ayuntamiento prestara el servicio¹⁰.

La Diputación Provincial de Cuenca, a través del Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación, realizó las liquidaciones trimestrales por el servicio de tratamiento de residuos, calculadas según el número de toneladas y el importe por tonelada, tal y como se establece en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, aprobada por la Diputación Provincial de Cuenca. Los recibos trimestrales correspondientes a las cuotas exigibles del ejercicio 2021 ascendieron a 573.551,60 euros y por la recogida de puntos limpios a 76.543,80 euros.

La aplicación presupuestaria correspondiente a los gastos derivados de la prestación del servicio fue la 1623.22706 "Tratamiento de residuos, estudios y trabajos técnicos", en la que se imputaron en 2021 los recibos correspondientes al segundo, tercer y cuarto trimestres de 2020, que alcanzaron un total de 414.517,93 euros, mientras que los recibos correspondientes al primero y segundo trimestres de 2021, por importe de 280.081,52 euros, se imputaron al presupuesto de 2022, sin que conste si se imputaron a ese presupuesto los recibos del tercer y cuarto trimestre.

II.3.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico del servicio consistió únicamente en la comprobación de que los gastos derivados del servicio se correspondiesen con las prestaciones realizadas, verificando el número de toneladas facturadas con los precios establecidos y los pesajes de los residuos depositados.

¹⁰ Esta situación se mantiene a diciembre de 2022.

El convenio de 2017 preveía la creación de una comisión de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio de la que formaban parte tres representantes del Ayuntamiento, sin que se haya facilitado información sobre su constitución ni si realizó alguna actividad en el ejercicio fiscalizado.

II.3.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio 2021, la Intervención del Ayuntamiento de Cuenca estuvo sujeta, además de a la normativa estatal y autonómica sobre control interno, a un reglamento propio, aprobado en 2019, en el que se establecían las normas básicas para el ejercicio de las funciones de control interno reguladas en el RCIL.

La unidad de Intervención estuvo integrada, en el ejercicio fiscalizado, por nueve empleados –la Interventora General, tres técnicos, tres administrativos y dos auxiliares–, personal que se consideró insuficiente para poder acometer el control del Ayuntamiento, así como el de los tres organismos autónomos dependientes, las dos fundaciones y las dos empresas públicas de titularidad municipal. Esta carencia de medios ha venido siendo evidenciada por la Intervención y puesta en conocimiento del Pleno, sin que conste que se hayan adoptado medidas para su subsanación. Asimismo, esa Unidad dispuso de aplicaciones informáticas para el desempeño de sus funciones.

El Ayuntamiento aplicó en el ejercicio 2021 el régimen de fiscalización e intervención previa plena. La Intervención verificó la efectiva realización de los servicios objeto de fiscalización y su adecuación, en aquellos que mediara un contrato, al contenido del mismo. Asimismo, comprobó la existencia o no de incidencias en las facturas electrónicas presentadas, la adecuación de los importes al precio de los contratos y la existencia del visto bueno (V.º B.º) a las prestaciones e importes por parte del responsable técnico correspondiente. En el caso del servicio de recogida de residuos, se realizó un control aleatorio de la coherencia de la información sobre los pesajes con la señalada en la factura.

El resultado de estas comprobaciones no se reflejó en informes, sino que consistieron en la emisión de un V.º B.º en las facturas. Tan solo se emitió informe con ocasión de la modificación del contrato de servicio de mantenimiento de parques y jardines, en el que se puso de manifiesto la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretendían cubrirse a través del contrato debido a errores u omisiones que se produjeron en la redacción de las especificaciones técnicas y que supuso un incremento del precio anual del contrato de 53.471,67 euros.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería de la entidad local y la de sus organismos autónomos por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, realizándose el control posterior de los ingresos derivados de los servicios fiscalizados que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

En el ejercicio del control interno, se detectó una incidencia en la factura correspondiente al mes de diciembre de 2021 del contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria, que dio lugar a la tramitación de un reconocimiento extrajudicial de crédito. En concreto, se detectó que el importe de la factura sobrepasaba el crédito anual presupuestado para el contrato, debido a que a lo largo del año se recogió un volumen de residuos superior al previsto, superando el importe facturado por la empresa adjudicataria en 116.338,39 euros. Por Decreto de la Alcaldía, de 10 de agosto de 2022 se acordó levantar el reparo de la Intervención municipal, se aprobó el gasto y se ordenó el abono de la factura. Un mes después se acordó la toma de conocimiento de dicha resolución por el Pleno de la corporación.

También se formuló reparo en relación con una factura emitida por la Mancomunidad de Servicios Municipales Río Júcar¹¹ correspondiente al ejercicio 2019, por importe de 8.802,16 euros, que derivó en la tramitación de un reconocimiento extrajudicial de crédito, ya que no se había imputado al presupuesto de ese ejercicio.

El órgano de Intervención elaboró el plan de control financiero correspondiente al ejercicio 2021, aunque en el mismo no se incluyeron actuaciones relativas a los servicios fiscalizados. También emitió el informe resumen anual de los resultados de las actuaciones de control interno, en el que no figura alusión alguna a los servicios examinados.

II.4. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA

II.4.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

II.4.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Guadalajara prestó los servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos de forma indirecta, a través de un contrato de gestión de servicios, en la modalidad de concesión administrativa.

La entidad no realizó un estudio previo sobre la forma más eficiente de prestación de los servicios, ni un estudio de costes. Tampoco emitió un informe sobre la insuficiencia de medios propios que justificase la externalización de los servicios.

El contrato se formalizó en mayo de 2015, con una duración de quince años. Dicho contrato preveía que, si llegada la fecha de vencimiento del contrato, éste todavía se encontraba pendiente de nueva adjudicación, el concesionario estaría obligado a prorrogar forzosamente el contrato, en las mismas condiciones, hasta la nueva adjudicación, con un límite máximo de doce meses. Dicha previsión, además de no estar contemplada en la norma entonces de aplicación –el TRLCSP–, excede de la limitación temporal de la actualmente vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), pues esta última norma solo permite la continuidad de la prestación hasta nueve meses más, por razones de interés público y como consecuencia de acontecimientos imprevisibles, siempre y cuando el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses.

El importe del contrato se estableció en 273,57 euros, IVA incluido, por cada tonelada de residuos recogida y transportada al centro de transferencia y/o planta de valoración, hasta las 27.000 toneladas anuales. A partir de esa cantidad, el importe máximo a abonar al concesionario era de 127,62 euros, IVA incluido. Además, según lo previsto en los PCAP del contrato, el concesionario debía hacerse cargo de los vehículos y el material pendiente de amortizar por el concesionario vigente hasta el momento, teniendo que abonarle por ese concepto 2.003.925,54 euros.

El personal asignado a la prestación de los servicios fue de 141 empleados, cuya distribución a 31 de diciembre de 2021, se detalla en Anexo 8.1.

Para la prestación del servicio se emplearon diversos medios materiales, entre ellos, vehículos con combustibles no tradicionales, principalmente a gas, a fin de generar el menor impacto

¹¹ La Mancomunidad del Río Júcar prestó a las pedanías de Cuenca el servicio de recogida y transporte de residuos.

medioambiental. También se desarrollaron campañas de sensibilización sobre el funcionamiento del punto limpio.

La empresa adjudicataria emitió doce facturas mensuales por la ejecución de los servicios, por 7.872.681,92 euros, IVA incluido, de los cuales, 4.459.874,32 euros fueron por el servicio de limpieza –el 56,65 % del total– y 3.412.807,60 euros, por el servicio de recogida de residuos –el 43,35 % restante–. El registro contable de estos gastos se realizó en las aplicaciones presupuestarias 1621.227.00 “Trabajos de recogida de residuos urbanos” y 1630.227.00 “Trabajos realizados por otras empresas. Limpieza viaria”, en las que se reconocieron obligaciones por 7.161.911,74 euros en el ejercicio fiscalizado, correspondientes a las facturas de noviembre de 2020 a octubre de 2021, imputándose al presupuesto de 2022 las de noviembre y diciembre de 2021.

En julio y diciembre de 2021 la Junta de Gobierno aprobó la revisión de precios en los términos señalados en los PCAP, aprobándose una factura de compensación por el periodo julio 2020 a noviembre de 2021. El importe correspondiente a 2021 ascendió a 68.652,61 euros, IVA incluido, que se imputó presupuestariamente en octubre de 2022.

Asimismo, en abril de 2021 el Ayuntamiento formalizó un contrato de suministro de cuatro camiones recolectores compactadores para el servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos, por 1.002.799,60 euros, IVA incluido, que fue cofinanciado al 80 % mediante el programa operativo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) de Castilla-La Mancha 2014-2020. La adquisición de estos camiones vino motivada por la necesidad de adaptarse a las exigencias comunitarias contenidas en la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, sobre la recogida selectiva de biorresiduos.

El Ayuntamiento recaudó ingresos en concepto de tasas por la recogida de basuras por 4.308.818,09 euros, de acuerdo con lo previsto en la Ordenanza fiscal reguladora vigente. La cantidad recaudada por la entidad local superó en un 26 % los gastos facturados en el ejercicio por la prestación del servicio. Dicho exceso podría implicar el incumplimiento del principio de equivalencia previsto en el artículo 24.2 del TRLRHL, por lo que la entidad debería realizar los estudios necesarios para valorar una posible modificación de dicha tasa.

II.4.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico sobre la prestación de los servicios, tal y como se preveía en los pliegos, se llevó a cabo por los servicios técnicos municipales de la Sección de Medio Ambiente, adscrita al Servicio de Infraestructuras, en concreto, por tres empleados –un ingeniero de montes, que también tenía la condición del responsable del contrato además tener encomendado el control sobre la prestación del resto de los servicios fiscalizados, un técnico de medio ambiente y un inspector de servicio–.

Los PCAP también preveían la constitución de una comisión de seguimiento, que debía convocarse, al menos una vez al año, a efectos de garantizar la calidad del servicio prestado. En el ejercicio fiscalizado esta comisión se reunió en una ocasión, en la que se abordaron diversas cuestiones relacionadas con el contrato, como propuestas de modificaciones o revisiones de precios.

Para complementar el control técnico realizado, en mayo de 2021, el Ayuntamiento adjudicó un contrato menor de “Asistencia para la realización de diagnóstico de situación actual de los servicios públicos de recogida de residuos y limpieza viaria de la ciudad de Guadalajara” por un importe de 17.545,00 euros, IVA incluido, y con un periodo de duración de dos meses. La factura, emitida en diciembre de 2021, superado el plazo de ejecución, se imputó a la aplicación presupuestaria 1621.227.06 “Recogida de residuos. Estudios y trabajos técnicos”. En el informe justificativo de la

contratación se hizo constar que se tramitaba a petición de la Concejalía de limpieza viaria y gestión de residuos, y que, ante el cambio del responsable del contrato, se hacía necesario disponer de un estudio pormenorizado y exhaustivo, desde un punto de vista externo a cualquier parte interesada, de la situación actual de los servicios para proceder a la correcta fiscalización, planificación y mejora continua del mismo.

La asistencia tenía por objeto de determinar el grado de cumplimiento de los servicios, así como diseñar un plan de mejoras de la prestación y de las necesidades del servicio en materia de control y seguimiento. En el informe final emitido por la empresa contratada se recomendó, entre otras cuestiones, la clausura de los contenedores soterrados que se encontraban en mal estado, fundamentalmente, los que fueran un peligro para el personal y para la ciudadanía; la realización de inspecciones sorpresa conjuntas por la empresa y el Ayuntamiento de Guadalajara para controlar que los servicios se realizaran diariamente de manera correcta, la unión definitiva de las plataformas informáticas de control del servicio y la mejora de la trazabilidad documental del control del contrato. Algunas de estas actuaciones se ejecutaron en los ejercicios siguientes, como la eliminación de varias islas de contenedores soterrados y su sustitución por contenerización en superficie o la realización de inspecciones sorpresa para controlar el barrido manual, así como controles *in situ* de la planificación diaria de limpieza por parte del inspector del servicio.

Los técnicos municipales contaron con ordenadores, teléfonos móviles, una aplicación de seguimiento y dos vehículos para la realización de las labores de control técnico, estos últimos puestos a disposición por la empresa concesionaria en cumplimiento de los PPT. Igualmente, la empresa concesionaria proporcionó al Ayuntamiento tres plataformas informáticas, que, de acuerdo con lo exigido en los PPT, debían garantizarle el acceso a la información relevante para la supervisión y control de los servicios. La primera de ellas permitía el control, inventario y monitorización del estado de los activos adscritos a los servicios; el control y seguimiento de incidencias y avisos, de los trabajos realizados y de las flotas; la elaboración de informes de gestión; y la generación de indicadores de calidad. Las otras dos plataformas se utilizaron como centro de informes y cuadro de mandos de control de flotas con GPS con seguimiento en tiempo real e históricos, así como para el control de inventario de equipamientos, papeleras y contenedores con sensores de llenado.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la entidad prestataria de los servicios se realizaron a través de correos electrónicos, aplicaciones informáticas, informes, reuniones presenciales o telemáticas, una aplicación de telefonía móvil, así como de un buzón de avisos e incidencias.

Tanto los PCAP como los PPT reguladores del control incluyeron cláusulas referidas al control de la prestación de los servicios. Los PPT preveían dos tipos de controles, uno objetivo, mediante la aplicación de indicadores de calidad, y otro subjetivo, en el que se valoraba el grado de satisfacción de los ciudadanos a través de las quejas, incidencias y reclamaciones recibidas, además de una monitorización del seguimiento de la contrata, mediante el control e inspección aleatoria mediante sorteo de zonas. En desarrollo de estos controles se llevaron a cabo diversas actuaciones.

Así, la entidad prestataria estableció, en cumplimiento de los PPT, una programación previa, en la que se incluyeron, entre otros extremos, los medios personales y materiales disponibles para ambos servicios, las prestaciones a realizar y su frecuencia. En función de la planificación semanal remitida por el adjudicatario, el inspector municipal realizó comprobaciones *in situ*, reflejando los resultados en informes semanales de inspección. Adicionalmente, los servicios técnicos de Medio Ambiente efectuaron diversas inspecciones por barrios para comprobar si se habían realizado conforme a la planificación determinada en la oferta de la empresa, emitiendo el inspector un informe a posteriori, trasladando a la empresa, en aquellos casos que resultaron procedentes, la necesidad de actuación y/o repaso de trabajos.

Además, como control municipal independiente, se realizaron inspecciones diarias individuales por diferentes zonas de la ciudad, en las que se detectaron incidencias que fueron comunicadas para su subsanación al adjudicatario mediante una aplicación telefónica, a la que tenían acceso los técnicos y los jefes de servicio de la empresa y los servicios municipales técnicos y de inspección.

Igualmente, el inspector municipal realizó, a través de una aplicación informática, comprobaciones de los indicadores ligados a los servicios, incluidos en el plan de aseguramiento de la calidad ofertado por la empresa, para valorar la calidad de los trabajos y su grado de ejecución. De acuerdo con los PCAP, al precio anual total se llevaría a cabo, en su caso, un ajuste basado en un sistema de deducción/bonificación en función de la aplicación de los indicadores de calidad. En 2021, analizados los indicadores de calidad y en función de los cálculos realizados, se determinó que el precio total definitivo fuera igual al precio provisional que había sido abonado a cuenta.

De forma aleatoria y al menos dos veces por semana, el inspector realizó el seguimiento a varios vehículos del servicio de diferentes fracciones de recogida de residuos, cotejando los pesajes de los mismos y efectuando los contrapesajes en la báscula municipal. En el ejercicio fiscalizado se detectó un error en el precio de facturación del mes de mayo, ya que se había incluido el pesaje de un camión a un precio incorrecto, al superar las 27.000 toneladas y no haberse aplicado el precio reducido de facturación previsto en los pliegos.

También se efectuaron controles de rutas de vehículos a través de dos aplicaciones informáticas en tiempo real (aleatoria y semanalmente).

Recibidas las facturas mensuales, el responsable del contrato emitió informes de evaluación o seguimiento, en los que se indicaba si la empresa había realizado la prestación de los servicios conforme a los términos del expediente y la oferta, y se especificaba las actuaciones de control realizadas en el mes.

Para la recepción de los avisos e incidencias formuladas por la ciudadanía, el Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación, como son un apartado integrado en la web, vía telefónica, el Registro General municipal, el buzón del ciudadano y una aplicación informática, habiéndose recibido un total de 227 avisos en 2021.

Asimismo, la empresa concesionaria habilitó una página web para recibir las incidencias comunicadas por la ciudadanía, así como para dar a conocer los servicios. Esto último se enmarcó entre las medidas de comunicación y concienciación ciudadana que el concesionario debía realizar para conseguir una participación proactiva de la ciudadanía y garantizar la mejora continua de la calidad de los servicios, de acuerdo lo exigido en los pliegos.

En relación con la calidad del servicio, la concesionaria, en colaboración con el Ayuntamiento, realizó, con una periodicidad semestral, encuestas de satisfacción entre las personas que habían presentado reclamaciones. Estas encuestas se llevaron a cabo a través de la plataforma digital desarrollada para la gestión de los servicios fiscalizados, y sus resultados se adjuntaron al informe sobre los indicadores de calidad.

II.4.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.4.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de mantenimiento de parques y jardines se prestó por el Ayuntamiento de Guadalajara con medios propios, a través de la Sección de Medio Ambiente, adscrita al Servicio de

Infraestructuras, y de manera indirecta, a través de una empresa externa con la que el Ayuntamiento había suscrito un contrato de servicios en febrero de 2018.

La prestación del servicio en ambas modalidades fue justificada en un informe del Jefe de la Sección de Medio Ambiente, en el que se indicaba la insuficiencia de medios personales y materiales para prestarlo exclusivamente por la propia entidad.

1) *Prestación directa*

La prestación directa del servicio se llevó a cabo por el Negociado de Parques y Jardines, dependiente de la Sección de Medio Ambiente, con la supervisión del Negociado de Inspección del Servicio de Infraestructuras. La prestación directa del servicio abarcó aproximadamente el 9,35 % de la superficie de zonas verdes del municipio y las instalaciones municipales con jardinería¹².

En el ejercicio fiscalizado, para la prestación del servicio se asignaron siete empleados, según se detalla en el Anexo 8.2.

Se reconocieron obligaciones por la prestación del servicio por 413.225,52 euros, que se imputaron presupuestariamente al programa 171 “Parques y jardines”, en un 72 %, por los gastos de personal, que ascendieron a 297.972,48 euros y el resto por gastos en bienes corrientes y servicios –reparaciones, conservación y mantenimiento, energía eléctrica, gastos por transportes, primas de seguros y estudios y trabajos técnicos–, por 115.253,04 euros.

2) *Prestación indirecta*

El contrato para la prestación del servicio de mantenimiento y conservación de diversos sectores y zonas verdes de la ciudad de Guadalajara se formalizó en febrero de 2018, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de prórroga por periodos anuales hasta dos años más, y por un importe total¹³ de 11.096.010,00 euros, IVA incluido.

La plantilla asignada a la prestación del servicio fue de 65 personas, tal y como se detalla en el Anexo 8.3.

La empresa adjudicataria facturó mensualmente al Ayuntamiento en el ejercicio fiscalizado un importe de 2.651.930,82 euros, IVA incluido, de los que 1.665.463,80 euros fueron en concepto de limpieza y 986.467,02 euros por mantenimiento de jardinería.

El registro contable se realizó en la aplicación presupuestaria 1710.210.00 “Reparaciones, mantenimiento y conservación de infraestructuras. Parques y jardines”, imputándose al presupuesto de 2021 las facturas correspondientes al periodo noviembre de 2020 a noviembre de 2021, por 2.864.363,55 euros. También se imputaron a esta aplicación 107.160,76 euros, correspondientes a otros servicios realizados por la misma adjudicataria por actuaciones de emergencia, consistentes en corte y tala del arbolado caído y retirada de residuos vegetales tras el paso de dos borrascas.

¹² En los pliegos reguladores del contrato suscrito en 2018 se estipuló que el mantenimiento de las zonas verdes realizado directamente por el personal municipal se iría incorporando de forma progresiva a las prestaciones del contrato, a medida que el personal municipal se fuera jubilando o se estimase oportuno por la entidad local.

¹³ El precio anual era variable en función de las zonas verdes incluidas en la prestación.

II.4.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El control técnico sobre la prestación del servicio se llevó a cabo por la Sección de Medio Ambiente, en concreto, por un ingeniero de montes y el encargado de la brigada, que contaron para ello con ordenadores, teléfonos móviles y dos vehículos.

El encargado de la brigada era el responsable de realizar la planificación diaria de los trabajos, para lo que emitía partes diarios de trabajo en los que indicaba la actividad, las zonas donde realizar las actuaciones, los operarios y los medios. Finalizada la jornada, el encargado comprobaba *in situ* si los trabajos se habían realizado correctamente, firmando el correspondiente parte.

Adicionalmente a la supervisión diaria, el técnico responsable de la brigada de jardines, junto con el encargado de la brigada, realizaron a lo largo del año y de manera aleatoria inspecciones visuales, de los trabajos ejecutados, así como de la limpieza de instalaciones, que no se documentaron por escrito, por lo que no ha sido posible verificar su realización por este Tribunal.

También se realizaron inspecciones funcionales anuales de los equipos, maquinaria y otros elementos adscritos a la prestación del servicio.

Asimismo, se comprobó que los gastos realizados se correspondían con las cantidades facturadas por los proveedores de los diversos suministros necesarios para la prestación del servicio y el mantenimiento de la maquinaria, sin que se detectase ninguna incidencia.

Se establecieron diversos canales de comunicación para la recepción de reclamaciones de los usuarios –apartado integrado en la web, vía telefónica, Registro General del Ayuntamiento, buzón del ciudadano y una aplicación electrónica–, registrándose en 2021 dos reclamaciones.

2) *Prestación indirecta*

El control técnico sobre la prestación del servicio se llevó a cabo por la Sección de Medio Ambiente, en concreto, por un ingeniero de montes, que también fue designado responsable del contrato, y por un inspector de servicio. Para el ejercicio de este control dispusieron de ordenadores, teléfonos móviles y un vehículo puesto a disposición del Ayuntamiento por la empresa adjudicataria, en cumplimiento de lo previsto en los PPT del contrato.

El Ayuntamiento y la empresa prestataria del servicio se comunicaron a través de correos electrónicos, informes periódicos y reuniones presenciales o telemáticas.

No se dio cumplimiento a todos los mecanismos de control previstos en los PPT. Estos pliegos exigían que los sistemas tecnológicos/informáticos que implantara la empresa contratista para la gestión del servicio fueran accesibles por el Ayuntamiento y compatibles con la plataforma informática global de servicios municipales. Contrariamente a lo estipulado en los PPT, el Ayuntamiento no tuvo acceso al sistema integrado de gestión de la empresa al no haberse solicitado desde los servicios informáticos municipales, lo que impidió que se pudiera realizar el control y monitorización del estado de los activos adscritos al servicio, la asignación, control y seguimiento de trabajos realizados por los operarios, el acceso al histórico de trabajos realizados, la elaboración de informes de gestión y la generación de indicadores de calidad del servicio.

Precisamente los PPT disponían que el seguimiento y el control de los resultados de la ejecución de las prestaciones incluidas en el contrato se realizarían por parte del Ayuntamiento, no sólo a través del control de los incumplimientos de lo prescrito en los pliegos de condiciones y los expedientes sancionadores que correspondan, sino mediante la obtención de indicadores de calidad de tipo estadístico y objetivo asociados a los mismos, de forma que parte de la retribución de la empresa estaría ligada al valor obtenido para cada uno de los indicadores. Sin embargo, dicho indicadores no se llegaron a definir ni en el contrato ni en el expediente contractual, por lo que no se llevó a cabo el control de calidad referido.

En lugar del sistema integrado de gestión el Ayuntamiento dispuso de una plataforma web donde se podían comprobar las incidencias y resolución de las mismas, pero no así del resto de trabajos del plan diario, y de una plataforma informática de inventario de elementos vegetales, elementos de mobiliario y de elementos de sistema de riego principal.

La programación fijada por la adjudicataria fue objeto de control municipal mediante inspecciones semanales en las que se verificó la ejecución de los trabajos, el cumplimiento de los plazos y el personal asignado a cada tarea, sin que conste que se documentaran por escrito por lo que no se ha podido comprobar por este Tribunal su efectiva realización. También se realizaron inspecciones, tanto oculares de rutina como funcional anual, de las áreas infantiles, aparatos de gimnasia y áreas caninas.

El Ayuntamiento dispuso de informes mensuales de evaluación o seguimiento del servicio, emitidos por el técnico de la empresa adjudicataria y remitidos al Ingeniero Jefe de Medio Ambiente para su inspección y control. En estos informes se registraban los trabajos de mantenimiento realizados en todas las zonas objeto del contrato, de poda de arbolado, de fontanería, tratamientos fitosanitarios, etc.

En relación con los gastos derivados del contrato, el Ayuntamiento verificó que estos se correspondieron con los trabajos realizados conforme a los pliegos y a la programación establecida por la adjudicataria, sin que se detectase incidencia alguna.

Asimismo, los PPT requerían que el adjudicatario implementara un sistema de gestión de incidencias con acceso para los usuarios de espacios verdes. Dichas incidencias podrían ser generadas por los ciudadanos, técnicos municipales, técnicos de la empresa adjudicataria o por los propios sistemas de manera automática. Igualmente, la empresa debía disponer de un servicio telefónico de atención al usuario, estando obligada a dar respuesta razonada a cuantas peticiones, quejas o reclamaciones se formularan, aportando copias del escrito formulado y de la respuesta a la Administración Municipal. Dichas previsiones fueron cumplimentadas por la empresa. En el ejercicio 2021 se presentaron 261 reclamaciones, referidas, entre otros, a caídas de ramas, daños de raíces en propiedades, elementos de sistema de riego y canalización de pluviales dañados y estado de limpieza zonas verdes.

Asimismo, la empresa adjudicataria, de acuerdo con lo previsto en los PPT, estableció un servicio de vigilancia y control de averías y emergencias, tanto dentro de horario laboral como fuera de él.

II.4.3. Servicio de tratamiento de residuos

II.4.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de tratamiento de residuos se prestó por el Ayuntamiento de Guadalajara de forma indirecta, a través del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara, así

como a través de empresas externas con las que la entidad local suscribió diversos contratos de servicios.

1) *Prestación indirecta a través del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara*

El Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara fue creado por el Pleno de la Diputación Provincial de Guadalajara, en el marco del primer Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 70/1999, de 25 de mayo, acordando su constitución el 19 de mayo de 2000, junto con 21 mancomunidades y 35 municipios¹⁴, entre los que figuraba el Ayuntamiento de Guadalajara, con la finalidad de llevar a cabo la gestión unificada del tratamiento de los residuos urbanos de toda la provincia.

El Consorcio aprobó en 2005 la “*Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de tratamiento de residuos urbanos y asimilables a urbanos de la provincia de Guadalajara*”. La cuota tributaria se establecía en función del número de toneladas, que, en el caso de la gestión de residuos urbanos, se fijó en 26 euros por tonelada. El Consorcio liquidó al Ayuntamiento de Guadalajara tasas por el tratamiento de residuos durante el ejercicio 2021 por un importe total de 652.282,54 euros. Los gastos reconocidos por el Ayuntamiento en ese ejercicio correspondieron a los meses de enero a noviembre de ese año, por 595.294,18 euros, que fueron imputados presupuestariamente a la aplicación 162.3.227.00 “Tratamiento de residuos. Limpieza y aseo”, mientras que las correspondientes a diciembre de 2021 se abonaron con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.

2) *Prestación indirecta mediante contratos de servicios*

El servicio, además, se prestó a través de contratos de servicios para todos aquellos residuos municipales cuyo tratamiento no podía realizarse en el Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Torija, gestionado por el Consorcio, debido a limitaciones técnicas, así como para aquellos cuya valorización no resultaba económicamente rentable. El servicio alcanzó la realización de todos los trabajos necesarios para el correcto tratamiento de los residuos municipales –escombros, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, voluminosos, animales domésticos muertos, etc.– en instalaciones que contasen con todas las autorizaciones ambientales que fueran precisas para ello.

En abril de 2021 se adjudicaron seis lotes¹⁵ en función del tipo de residuo, por un importe anual total de 77.484,00 euros, IVA incluido, por un periodo de tres años prorrogable por uno más. En 2021 se facturó por importe de 30.238,54 euros, IVA incluido. Las obligaciones económicas derivadas de estos contratos se imputaron a la aplicación presupuestaria 162.3.227.00 “Tratamiento de residuos. Limpieza y aseo”, por un importe de 25.914,16 euros, IVA incluido, mientras que el resto de la facturación se imputó al presupuesto de 2022.

¹⁴ De acuerdo con la web del Consorcio, el número de municipios consorciados, a fecha de diciembre de 2022, es de 56, mientras que las Mancomunidades ascienden a 21.

¹⁵ Los seis lotes se adjudicaron a cinco empresas.

II.4.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación indirecta a través del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara*

El control técnico se llevó a cabo por la Sección de Medio Ambiente, que asignó a dos empleados, un ingeniero de montes y un técnico de medio ambiente, que contaron con ordenadores, teléfonos móviles y un vehículo para realizar las inspecciones.

El control realizado se limitó a la verificación de que los gastos se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, mediante el cotejo de la trazabilidad de los residuos recogidos y su entrada en planta –a través de los albaranes del servicio de recogida– y la propia facturación del servicio de recogida en comparación con la facturación en la planta de tratamiento.

Asimismo, se emitieron algunos informes técnicos que versaron, entre otras cuestiones, sobre la liquidación de la tasa por tratamiento de residuos sólidos urbanos, así como sobre seguimiento de pesajes de residuos.

El Consorcio, por su parte, habilitó una página web¹⁶ para dar a conocer el servicio a la ciudadanía. Igualmente, el Ayuntamiento conoció de la actividad del Consorcio mediante la participación de los representantes de la entidad local en los órganos de gobierno de aquel, la Asamblea de Representantes y el Consejo de Gobierno.

2) *Prestación indirecta mediante contratos de servicios*

El control técnico también se realizó por la Sección de Medio Ambiente del Servicio de Infraestructura, en este caso, a través del técnico de medio ambiente, que fue designado como responsable de los contratos.

Tanto los PCAP como los PPT incluyeron escasas referencias al control municipal, limitándose a enumerar las funciones del responsable del contrato.

A falta de previsiones sobre el ejercicio del control, este consistió en la verificación de las autorizaciones ambientales para el tratamiento de residuos por las empresas prestatarias del servicio, así como en inspecciones esporádicas *in situ* de las instalaciones de las empresas, de las que no hay constancia documental por lo que no se ha podido verificar su efectiva ejecución.

Se emitieron informes sobre la facturación recibida, habiéndose detectado incidencias en dos facturas, lo que motivó que se rechazaran tras el informe desfavorable del responsable del servicio y se procediera a la tramitación de nuevas facturas emitidas correctamente.

El Ayuntamiento habilitó diversos canales de comunicación para el registro de las posibles reclamaciones y quejas de la ciudadanía, tales como un apartado integrado en la página web municipal, vía telefónica, el Registro General del Ayuntamiento, un buzón ciudadano y una plataforma de gestión de servicios, sin que se registrara reclamación alguna en el ejercicio fiscalizado.

¹⁶ En la página web del Consorcio están publicadas las actas del Consejo de Gobierno y la Memoria anual de Gestión de 2021.

II.4.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Guadalajara estuvo sujeta en a la normativa estatal y autonómica, sin que contara con alguna norma interna de desarrollo sobre esta materia.

La unidad de Intervención estuvo integrada, en el ejercicio fiscalizado, por cuatro personas –el Interventor General, un técnico de la Administración General, una administrativa y una auxiliar administrativa interina–.

Para el desempeño de sus funciones, y, en concreto, para la fiscalización de la prestación de los servicios, la Intervención contó con aplicaciones informáticas, si bien estas no permitían la emisión automática de informes.

El Ayuntamiento de Guadalajara aplicó, en lo que refiere a los gastos, el régimen de fiscalización e intervención previa plena, mientras que para el control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, si bien no consta que se efectuara el control posterior de los ingresos derivados de la prestación del servicio de recogida de basura que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

La Intervención verificó la efectiva realización de los servicios objeto de fiscalización y su adecuación en aquellos que mediara un contrato al contenido del mismo. Asimismo, comprobó las facturas presentadas, la adecuación de los importes al precio de los contratos y la existencia del V.º B.º a las prestaciones e importes por parte del órgano gestor correspondiente.

En el ejercicio fiscalizado el órgano interventor elaboró el plan de control financiero que prevé el artículo 31.1 del RCIL. En ese ejercicio no se realizaron actuaciones de control permanente ni auditorías públicas sobre los servicios fiscalizados ni tampoco se previeron en el citado plan de control financiero.

El órgano de Intervención no ha remitido al Tribunal de Cuentas la información relativa al ejercicio del control interno correspondiente a 2021, incumpliendo lo dispuesto en la Instrucción de esta Institución de 19 de diciembre de 2019 sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales, que establece la obligación de remisión de dicha información con anterioridad al 30 de abril del ejercicio siguiente.

II.5. AYUNTAMIENTO DE LORCA

II.5.1. Servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos

II.5.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Lorca prestó los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos a través del sistema de gestión directa, mediante la sociedad Limpieza Municipal de Lorca S.A. (LIMUSA), de capital social 100 % municipal y que fue constituida en 1986.

Las unidades encargadas de la prestación de los servicios fueron el Departamento de limpieza viaria y recogida de residuos y el Centro de Gestión de residuos, que destinaron un total de 127 empleados, tal y como se recoge en el Anexo 9.1.

El servicio de limpieza viaria fue desempeñado por los peones de limpieza de LIMUSA, aunque para el lavado de contenedores la empresa procedió, en 2021, a la contratación de dos empresas externas, ante la falta de medios propios. Una de las contrataciones tuvo por objeto el servicio de lavado mecánico interior y exterior de 1.630 contenedores, cuyo importe de adjudicación fue de 101.035,00 euros, IVA incluido, y un año de duración, mientras que la segunda tuvo por objeto el servicio de lavado y eliminación de grafitis de los contenedores de recogida selectiva de diversos residuos, por un importe de 138.125,63 euros, IVA incluido, y un periodo de dos años.

El Ayuntamiento desarrolló una serie de acciones sobre cuestiones medioambientales, tales como publicidad y mensajes a través de los distintos medios de comunicación dirigidos principalmente a la concienciación sobre el reciclaje y la economía circular en la gestión de residuos; y campañas de sensibilización sobre recogida selectiva de envases ligeros y de cartón, sobre reciclaje de vidrio y de aceite doméstico, etc.

Para posibilitar la prestación de estos los servicios, el Ayuntamiento transfirió en el ejercicio fiscalizado un total de 7.110.727,45 euros a la sociedad a través de transferencias mensuales desde las aplicaciones presupuestarias correspondientes a cada uno de los tres servicios, la 40.163.449 "Limpieza viaria. Otras subvenciones a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local" por 4.265.988,94 euros, la 40.1621.449 "Recogida de residuos. Otras subvenciones a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local" por 2.811.773,43 euros, y la 401.623.449 "Tratamiento de residuos. Otras subvenciones a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local" por 32.965,08 euros.

Asimismo, el Ayuntamiento percibió ingresos en concepto de tasas por la recogida y tratamiento de basuras por una cuantía total de 4.150.056,26 euros, según lo previsto en la Ordenanza reguladora de la tasa por la prestación del servicio de recogida domiciliar de basuras, que entró en vigor en 2021. La cantidad recaudada por la entidad local superó en un 46 % los gastos incurridos en el ejercicio por los servicios prestados¹⁷. Dicho exceso podría implicar el incumplimiento del principio de equivalencia previsto en el artículo 24.2 del TRLRHL, por lo que la entidad debería realizar los estudios necesarios para valorar una posible modificación de dicha tasa.

II.5.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico sobre la prestación de los servicios se llevó a cabo íntegramente por la sociedad municipal, sin que el Ayuntamiento supervisara ninguna de las actuaciones relativas a la ejecución de los servicios.

Para la realización de este control, LIMUSA contó con una aplicación informática específica que permitía controlar los tiempos y las zonas en las que se desarrollaban las labores de limpieza y recogida de residuos, así como el número de contenedores recogidos, las rutas de las máquinas

¹⁷ El Ayuntamiento, en el curso de la fiscalización y en el trámite de alegaciones, ha manifestado que el coste de ambos servicios, según la contabilidad de LIMUSA, ascendió a 5.826.896,65 euros, si bien no ha aportado información sobre los datos empleados para su cuantificación. Explica que la citada sociedad municipal, además de las aportaciones económicas realizadas por el Ayuntamiento, recibe ingresos por la prestación de servicios y por la venta de productos a otras entidades, lo que explicaría que las aportaciones de la entidad local a la sociedad por los servicios de recogida y tratamiento de residuos, que ascienden a 2.844.738,52 euros, sean por una cuantía inferior al coste efectivo los mismos y de la cantidad recaudada por la tasa, al poder ser sufragados con otros ingresos.

La entidad tampoco ha aportado el informe técnico económico emitido en 1989 con ocasión de la aprobación de la Ordenanza fiscal para determinar el importe de la tasa, que fue actualizada en 2012 para incorporar la variación del IPC, a fin de poder valorar los estudios realizados para cuantificar la tasa en su momento y la posible necesidad de su revisión dado el tiempo transcurrido desde su emisión.

barredoras y el volumen de residuos tratados en el centro de gestión de residuos. El seguimiento de los trabajos se realizó a través de la elaboración de indicadores de gestión. Para su cálculo, en el ejercicio fiscalizado estaba en proceso de implementación un sistema de planificación de recursos con el que poder realizar análisis periódicos de los servicios prestados.

Asimismo, los inspectores de la sociedad realizaron diariamente inspecciones oculares de las zonas afectas a los servicios, que se documentaron en partes de inspección, en los que se indicaban las incidencias detectadas. También se realizaron al inicio de cada jornada inspecciones funcionales de los vehículos, además de una inspección técnica anual.

La sociedad dispuso de un plan de calidad, adaptado a las normas ISO. En ejecución de este se realizaron diversas actuaciones tales como la mejora de la eficiencia de la planta de tratamiento de residuos. También contó con un comité de calidad que mantuvo reuniones periódicas para el seguimiento de la gestión de calidad en los servicios prestados.

Asimismo, aprobó un plan de emergencias en 2020, que fue revisado en 2021, y un plan de mantenimiento de los diferentes elementos afectos al servicio.

En relación con la ciudadanía, se realizaron encuestas de satisfacción cuatrimestrales por vía telefónica, en las que se solicitaba información sobre la atención del personal de LIMUSA ante las posibles incidencias planteadas por los usuarios, el tiempo de espera hasta la resolución de la incidencia, el grado de satisfacción ante la solución adoptada y las posibilidades de mejora de los servicios. En una valoración de 0 a 100 % la atención al cliente recibió un 70 %, la nota más positiva, mientras que la calificación más baja fue la referida a si los servicios que prestaba Limusa se adecuaban a sus capacidades, que obtuvo un 46 %. La valoración obtenida en el ejercicio fiscalizado fue inferior a la del periodo precedente, concluyendo en la necesidad de promover la cantidad y calidad de los servicios prestados por la empresa.

El Ayuntamiento habilitó un canal de comunicación con la ciudadanía en relación con las posibles quejas y reclamaciones relativas a los servicios, recibiendo un total de 87 a lo largo del ejercicio. Estas reclamaciones podían comunicarse tanto de forma telemática a través de la página web como a través del Registro General del Ayuntamiento, además de proporcionar atención telefónica directa a través de un teléfono de contacto y a través de aplicaciones de mensajería instantánea.

II.5.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.5.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Lorca prestó de manera indirecta, el servicio de mantenimiento de parques y jardines a través de un contrato de servicios, cuya necesidad se justificó en la falta de medios suficientes para la prestación directa del servicio, ante la gran extensión de las zonas verdes del término municipal.

Este contrato se formalizó en julio de 2018 por un periodo de cuatro años, con posibilidad de prórroga anual por un periodo total de dos años más, y un importe anual de 1.450.345,99 euros, IVA incluido. En noviembre de 2020 se modificó para incluir dentro del objeto del contrato nuevas zonas del municipio –modificación prevista en los PCAP–, lo que supuso un incremento anual en el precio de 138.981,89 euros, IVA incluido.

En 2021 la empresa emitió doce facturas mensuales por importe total de 1.589.327,76 euros, IVA incluido, que se imputaron a la aplicación presupuestaria 40.171.22706, denominada “Urbanismo, obras, servicios y medio ambiente, parques y jardines, estudios y trabajos técnicos”.

Para la prestación del servicio se asignaron un total de 33 empleados –32 operarios y un administrativo–, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los PPT que preveían una plantilla total de 35 operarios. A 31 de diciembre de 2021 el personal asignado se distribuyó según se detalla en el Anexo 9.2.

En febrero de 2019 el Ayuntamiento formalizó un segundo contrato, que tuvo por objeto exclusivamente la limpieza, mantenimiento y conservación de las zonas verdes en las pedanías del municipio, por un periodo de cuatro años, prorrogable por uno más, y un importe anual de adjudicación de 377.722,00 euros, IVA incluido.

Posteriormente la entidad adjudicataria presentó una solicitud para su modificación, que se aprobó a finales de 2021, ante la necesidad de incluir nuevas zonas verdes. Esta modificación supuso un incremento anual de 33.211,19 euros, IVA incluido. El gasto correspondiente a 2021, 384.456,45 euros, se imputó a la misma aplicación presupuestaria que el contrato anterior, la 40.171.227.06. “Urbanismo, obras, servicios y medio ambiente. Servicios públicos básicos. Medio ambiente. Parques y jardines. Trabajos realizados por otras empresas. Estudios y trabajos técnicos”.

A la ejecución de las prestaciones de este segundo contrato se asignaron un total de nueve empleados, según se detalla en el Anexo 9.3.

De acuerdo con los PPT de ambos contratos la maquinaria y los vehículos empleados para la prestación del servicio, disponían de prestaciones encaminadas a la disminución del impacto ambiental, la reducción del nivel sonoro y la disminución de gases. Precisamente, para la adjudicación de los contratos, se incluyeron entre los criterios de adjudicación, que la maquinaria y los vehículos contribuyesen a la disminución de gases y tuvieran un menor consumo de combustible y un nivel de sonoridad más bajo.

II.5.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Lorca llevó a cabo el control técnico a través del Servicio de Parques y Jardines, tarea que asignó a una ingeniera agrícola, que tenía la condición de responsable de los contratos, y dos encargados.

El Ayuntamiento no dispuso de una aplicación o plataforma informática de control y comunicación con las empresas, a pesar de que, de acuerdo con los PPT de ambos contratos, las empresas adjudicatarias estaban obligadas a la implementación de los medios que mejorasen la gestión informática y de las comunicaciones con la Sección de Parques y Jardines.

Los PPT incluyeron escasas previsiones en relación con el control del servicio, que se limitaron a definir las funciones de inspección del Servicio de Parques y Jardines y a obligar a las empresas a presentar el plan anual de labores, los informes mensuales que recogieran los trabajos realizados a lo largo del mes anterior y los partes diarios, lo que fue cumplido por las dos empresas prestatarias del servicio.

Las labores de control técnico consistieron únicamente en inspecciones oculares, que no se documentaron por escrito por lo que no ha sido posible comprobar su efectiva realización por este

Tribunal, y en la verificación de que los gastos derivados de la prestación del servicio se correspondieron con las prestaciones realizadas, sin que se detectara incidencia alguna.

El Ayuntamiento estableció un protocolo para la atención de incidencias y emergencias, coordinado con la policía local y un retén de emergencias de la empresa adjudicataria, disponible 24 horas los 365 días del año.

También habilitó un canal de comunicación con la ciudadanía en relación con las posibles quejas y reclamaciones, que podían comunicarse de forma telefónica, telemática a través de su propia página web y a través del Registro General del Ayuntamiento, sin que en el ejercicio fiscalizado se recibiera reclamación alguna.

Asimismo, las empresas adjudicatarias establecieron un servicio de vigilancia y control de averías y emergencias, según lo previsto en los PPT.

II.5.3. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Lorca estuvo sujeta en 2021 a la normativa estatal y autonómica de aplicación, no habiendo aprobado alguna norma interna de desarrollo y adaptación de la normativa general y, en particular, sobre las nuevas previsiones contenidas en el RCIL.

Al órgano de Intervención estuvieron adscritas, en el ejercicio fiscalizado, siete personas, todas ellas funcionarias –el Interventor General, un jefe de equipo de convenios, un jefe de equipo de subvenciones, dos jefes de equipo de operaciones no presupuestarias, devoluciones, ingresos y relaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, un responsable de unidad de control financiero y un auxiliar administrativo–.

Para la realización de sus funciones dispusieron de una aplicación informática específica de control, si bien dicha aplicación no posibilitó la emisión automática de los informes.

El Ayuntamiento de Lorca aplicó en 2021 un sistema de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos, no habiendo llevado a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines que prevé el artículo 13.4 del RCIL. Ello hizo que el control efectuado resultara insuficiente en la medida en que, al limitarse el control previo a comprobar solo unos extremos, dicho control debería haberse complementado con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, realizándose el control posterior de los ingresos derivados del servicio de recogida de residuos que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

El órgano de Intervención elaboró el plan de control financiero del ejercicio 2021, en el que no se incluyó ninguna actuación de control permanente y de auditoría pública que afectase a los servicios fiscalizados.

No se llevaron a cabo actuaciones de control financiero en relación con los servicios fiscalizados. Por su parte, LIMUSA contrató, a finales de 2020, una empresa externa para la realización de la auditoría de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2020 a 2022, habiéndose emitido en 2021 el informe sobre las cuentas anuales de 2020.

II.6. AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA

II.6.1. Servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines

II.6.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Mérida prestó los servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines de forma indirecta, para lo que formalizó, el 1 de abril de 2014, un contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, por un importe anual de 6.296.266,14 euros, IVA incluido, y una duración de doce años, prorrogable anualmente hasta tres años más.

No se han aportado, a pesar de haber sido solicitados, un estudio previo sobre la forma más eficiente de prestación de los servicios, ni un estudio de costes. Tampoco se ha remitido un informe sobre la insuficiencia de medios propios que justificase la externalización de los servicios.

Los PPT establecieron que, si llegado el término de la concesión el Ayuntamiento aún no hubiera adjudicado nuevo contrato o no hubiera asumido la gestión directa del servicio, el concesionario debería proseguir la gestión de los servicios por tiempo no superior a seis meses, dentro del cual la entidad local debería decidir sobre la forma de gestión y, en su caso, la nueva contratación, con obligación de continuar con la gestión del servicio hasta que se produjera el relevo por el nuevo adjudicatario, previsión que no estaba contemplada en la norma de aplicación a este contrato –el TRLCSP¹⁸.

El contrato fue modificado el 21 de enero de 2021, al amparo del artículo 107 del TRLCSP, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, con un incremento anual de 622.259,64 euros, IVA incluido. La modificación contractual se justificó en razones de fuerza mayor ante la situación de pandemia ocasionada por el Covid-19, resultando necesario incrementar los servicios de limpieza a fin de eliminar en la mayor medida posible la carga viral que pudieran contener los espacios públicos.

A fin de fomentar el ahorro energético y del consumo de agua se incluyeron diversas prescripciones relativas al ahorro energético y en el consumo de agua, así como al control de la contaminación ambiental de los vehículos en los PPT reguladores del contrato, que se trasladaron también al contrato suscrito con la empresa prestataria de los servicios. Asimismo, los PCAP incluyeron, entre los criterios de adjudicación, la reducción de costes para optimizar los servicios, como modificaciones en tipo de siembra, mantenimientos, ahorros energéticos y reducción consumos de agua.

En ejecución de dichas previsiones la empresa concesionaria adscribió a los servicios vehículos auxiliares eléctricos, equipos con reducido gasto de combustible, un vehículo de inspección híbrido, equipos con bajo emisiones contaminantes, utilización de fertilizantes de lenta liberación de última generación, instalación toma de agua no potable, campañas de concienciación a los empleados para un uso racional del agua, entre otras medidas.

¹⁸ Esta previsión excede también de la limitación temporal de la actualmente vigente LCSP, pues esta norma solo permite la continuidad de la prestación hasta nueve meses más, por razones de interés público y como consecuencia de acontecimientos imprevisibles, siempre y cuando el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses.

Por la prestación de los servicios la empresa facturó en el ejercicio fiscalizado de forma mensual al Ayuntamiento, por un importe total de 7.065.832,98 euros, IVA incluido, imputándose a las aplicaciones presupuestarias 1621.22723 “Contrato de recogida de RSU y limpieza viaria” y 1710.21000 “Contrato mantenimiento zonas verdes” del presupuesto de 2021 las facturas de enero a noviembre de ese año, mientras que la de diciembre de 2021 por un importe de 595.494,62 euros, IVA incluido, se imputó al presupuesto de 2022.

El Ayuntamiento percibió ingresos en concepto de tasa por los servicios de recogida domiciliaria de basura y tratamiento de residuos, por un total de 2.953.671,57 euros, de acuerdo con la ordenanza fiscal reguladora.

En el ejercicio 2021 la plantilla asignada por la empresa para la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos ascendió a 110 empleados y para la prestación de mantenimiento de parques y jardines a 49, cuya distribución, a fecha 31 de diciembre de ese año, se refleja en el Anexo 10.

II.6.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El control técnico de las prestaciones incluidas en el contrato se realizó por dos unidades, la de Sanidad, en relación con los servicios de limpieza y recogida de residuos, y la de Parques y Jardines, en lo que se refiere al servicio de mantenimiento de parques y jardines.

Para el ejercicio de este control, la primera de esas unidades destinó tres técnicos, un jefe de sección –que también fue designado como responsable del contrato– y dos auxiliares administrativos, mientras que la segunda asignó dos efectivos, una jefa de sección y una técnica –ambas ingenieras técnicas agrícolas–. Los medios materiales disponibles fueron los adscritos a las dos unidades antes indicadas, sin que se contara con alguna aplicación o plataforma informática específica para facilitar las labores de control.

Los PCAP solo previeron, en relación con el control e inspección del servicio que habría de realizar el Ayuntamiento, la realización de inspecciones periódicas sobre el cumplimiento, seguridad del servicio y limpieza del material, así como de los locales e instalaciones, sin más detalle.

Las actuaciones de control realizadas por los técnicos municipales fueron escasas. Estas consistieron en inspecciones oculares de las zonas a mantener, además de aquellas inspecciones puntuales realizadas a consecuencia de avisos de la policía municipal o atención ciudadana por incidencias en la vía pública en relación con alguno de los servicios. Solicitada acreditación documental de dichas inspecciones, se han aportado los informes semanales y mensuales emitidos por la ingeniera técnica agrícola en los que se documentaron las inspecciones relativas al mantenimiento de parques y jardines. Sin embargo, no se ha acreditado la realización de esas inspecciones en lo que se refiere a los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

Asimismo, se llevaron a cabo comprobaciones en relación con los gastos inherentes a la prestación de los servicios, que se concretaron en la conformidad o V.º B.º de las facturas emitidas por la concesionaria antes de su remisión a la Intervención municipal.

Los PCAP y los PPT del contrato establecieron una serie de obligaciones a cargo de la empresa prestataria dirigidas a controlar y supervisar la correcta prestación de los servicios, consistentes en el mantenimiento preventivo y correctivo del equipamiento, maquinaria y mobiliario urbano; un libro de inspecciones, diligenciado por el Ayuntamiento de Mérida, en el que se reflejaran todas las incidencias observadas y su gravedad, que debía estar a disposición de la inspección municipal

para el control de su cumplimiento; una red de comunicación conectada con los servicios técnicos municipales; y un servicio telefónico de atención al usuario a fin de atender cuantas peticiones, quejas o reclamaciones fueran presentadas por los ciudadanos, estando obligada a mantener un registro de todas ellas. Además, la empresa ofertó la implantación de una oficina de atención al usuario en las instalaciones fijas, así como una plataforma informática de gestión del servicio.

Dichas obligaciones fueron cumplimentadas por la empresa concesionaria, a excepción del libro de inspecciones, así como el establecimiento de una red de comunicación conectada con los servicios técnicos municipales¹⁹.

El Ayuntamiento habilitó diversos canales de comunicación con la ciudadanía, tales como la vía telefónica, un apartado integrado en la página web y el Registro General municipal. En el ejercicio fiscalizado se recibieron 150 reclamaciones y quejas, que versaron fundamentalmente sobre vertidos, papeleras llenas y falta de mantenimiento, que fueron trasladadas a la concesionaria para su resolución.

II.6.2. Servicio de tratamiento de residuos

II.6.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El 14 de enero de 2019, la Junta de Extremadura, la FEMPEX y la empresa pública autonómica GESPEA firmaron un convenio marco de colaboración para la gestión de residuos sólidos domésticos y comerciales no peligrosos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, con objeto de instrumentalizar la cooperación administrativa y técnica para la gestión, a través de la empresa pública, del transporte y tratamiento de residuos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con este convenio, GESPEA asumiría los costes derivados del transporte y tratamiento de residuos, así como el mantenimiento de las instalaciones y equipos, mientras que las entidades que se adhiriesen al convenio deberían abonar las tarifas aprobadas anualmente por la Junta de Extremadura para hacer frente a los gastos.

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mérida, con fecha 8 de febrero de 2019, aprobó dicho convenio, autorizando al Alcalde de la entidad para su adhesión. Sin embargo, no se ha aportado, a pesar de haber sido solicitado, el correspondiente instrumento de adhesión a través del cual el Ayuntamiento se vinculó con las otras partes firmantes del convenio.

Tampoco se ha aportado un estudio previo sobre la forma más eficiente de prestación del servicio, ni un estudio de costes, ni tampoco un informe sobre la insuficiencia de medios propios que justificase la externalización del servicio.

En el ejercicio fiscalizado, GESPEA facturó mensualmente al Ayuntamiento de Mérida por la gestión del servicio, según las tarifas aprobadas por Resolución de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de 5 de febrero de 2021, por un importe total de 1.101.565,12 euros, IVA incluido, de los que 864.352,65 euros respondieron al concepto de tratamiento de residuos domésticos y 6.583,63 euros al tratamiento de la fracción envases ligeros.

¹⁹ Según el Ayuntamiento la red de comunicación conectada con los servicios técnicos municipales se realiza por correos electrónicos de las quejas ciudadanas, lo que no se ajusta a los requerimientos del PPT.

II.6.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico de la prestación del servicio se realizó por la Unidad de Sanidad, para lo que se destinaron tres técnicos, un jefe de sección y dos auxiliares administrativos. Los medios materiales disponibles fueron los adscritos a esa Unidad, entre los que no se encontraba alguna aplicación o plataforma informática específica para facilitar las labores de control.

El Ayuntamiento no realizó ninguna labor de control técnico sobre la prestación del servicio realizado por GESPEA, ni estableció ningún canal de comunicación con la prestataria ni tampoco con los ciudadanos a efectos del registro de posibles quejas o reclamaciones, de tal manera que no dispuso de información relativa al desempeño del servicio, limitándose al abono de las facturas remitidas.

Por su parte, el convenio de colaboración de 14 de enero de 2019 preveía la creación de una comisión de seguimiento –órgano mixto de vigilancia y control–, encargada de velar por el cumplimiento del convenio y de garantizar el efectivo desarrollo de las actuaciones contempladas en el mismo, si bien el Ayuntamiento no ha remitido información sobre las actuaciones y decisiones adoptadas por este órgano.

II.6.3. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Mérida estuvo sujeta en el ejercicio fiscalizado, además de a la normativa estatal y autonómica de aplicación, al Reglamento de control interno municipal, aprobado en 2018, que regula los diferentes aspectos del ejercicio del control interno y desarrolla los preceptos del TRLRHL y del RCIL.

La unidad de Intervención estuvo integrada, en el ejercicio fiscalizado, por cinco personas, el Interventor General, el Jefe de Sección de Contabilidad y Control Financiero, una oficial administrativa y dos auxiliares administrativas, que, para el desempeño del control interno, no dispusieron de aplicaciones informáticas específicas que facilitaran ese control.

El Ayuntamiento de Mérida aplicó a partir de 2018 el régimen de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos. En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad.

En relación con el control financiero, el órgano interventor elaboró el plan de control financiero correspondiente a 2021, en el que no se incluyeron actuaciones específicas de control permanente y de auditoría pública en relación con los servicios fiscalizados.

Concluido el ejercicio, la Intervención emitió el informe de control financiero permanente de eficacia y eficiencia de los servicios externalizados del Ayuntamiento de Mérida, año 2021. Entre los servicios analizados figuraban, entre otros, los servicios públicos de limpieza viaria, recogida de basuras y mantenimiento de zonas verdes, respecto de los que se aborda la modificación del contrato llevada a cabo en ese ejercicio, así como la facturación por los servicios recibidos, haciendo constar la inexistencia de incidencias en dicha facturación.

II.7. AYUNTAMIENTO DE MOLINA DE SEGURA

II.7.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

II.7.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Molina de Segura prestó los servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos de forma indirecta, para lo que celebró cinco contratos, sin que previamente se emitiera un informe justificativo sobre la insuficiencia de medios para cubrir las necesidades que se trataban de satisfacer a través de los contratos ni se realizara un estudio previo sobre la forma más eficiente de prestación de los servicios.

El primero de ellos con una sociedad de economía mixta, que tenía por objeto la recogida de basuras y la limpieza viaria. El segundo, para el servicio de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios y los tres últimos, para la recogida selectiva de papel-cartón y recogida selectiva de residuos voluminosos y enseres.

1) Servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos prestado a través de una sociedad de economía mixta

El 27 de julio de 1998 el Ayuntamiento suscribió con una sociedad de economía mixta²⁰, un contrato²¹ administrativo para la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de basuras, por un importe anual de 197.675.000 pesetas, más IVA –1.188.050,68 euros, más IVA–, en concepto de recogida de basuras, y de 125.552.000 pesetas, más IVA –754.582,72 euros, más IVA–, por la limpieza viaria.

Esta sociedad llevó a cabo una serie de actuaciones en el ejercicio, tales como la instalación de sensores volumétricos y la renovación progresiva de la flota de vehículos más ecoeficientes para el servicio de recogida de residuos urbanos o las campañas de concienciación ciudadana sobre el cuidado del agua y el medioambiente.

²⁰ La sociedad se constituyó el 9 de julio de 1990 con una duración de 50 años a partir de esa fecha. Constituida la sociedad, el Ayuntamiento le fue asignando, a través de los correspondientes contratos administrativos, la prestación de servicios, tanto los incluidos en su objeto como otros no previstos inicialmente.

Como se indica en el Informe de fiscalización de la gestión indirecta contractual de los servicios públicos de las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2022, la selección de los socios privados de la sociedad de economía mixta se realizó sin observar ningún procedimiento de concurrencia, con infracción del artículo 104.2 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. Tampoco tuvo lugar ningún tipo de concurrencia en la adjudicación a esa sociedad de cada uno de los contratos posteriores, ni en los cambios en la composición del capital social de la sociedad, que fueron aprobados por el Pleno del Ayuntamiento.

²¹ El contrato suscrito no reunía los requisitos necesarios para considerarlo como un contrato de gestión de servicios públicos, al no tener un contenido económico que hiciera que los servicios fueran susceptibles de explotación por los particulares, tal y como exigía para este tipo de contratos el artículo 156.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), puesto que los servicios se retribuían íntegramente por el Ayuntamiento mediante un precio cierto, de forma que la sociedad de economía mixta no asumía ningún riesgo asociado a la explotación.

Por las razones expuestas, el citado contrato debió de ser calificado como un contrato de servicios, cuyo límite temporal de duración, según el artículo 199.1 de la LCAP en su redacción vigente a la fecha de formalización del contrato, debía ser como máximo de seis años, incluidas las prórrogas. Sin embargo, en el contrato analizado se estableció como plazo de ejecución el tiempo pendiente de duración de la sociedad según sus estatutos –hasta el 8 de julio de 2040–, contado a partir del 1 de enero de 1.999, prorrogable por períodos sucesivos de un año, si ninguna de las partes denunciaba de forma fehaciente con una antelación mínima de dos meses, lo que excede en mucho del límite legal indicado.

Por la prestación del servicio de limpieza viaria, la sociedad facturó de forma mensual al Ayuntamiento, por un importe total en el ejercicio fiscalizado de 2.603.192,28 euros, IVA incluido, mientras que, por la prestación del servicio de recogida de residuos, la sociedad lo hizo de forma bimensual, por un total de 4.246.861,50 euros, IVA incluido.

El registro contable del servicio de recogida de residuos se realizó en la aplicación presupuestaria "49.1621.22799. Concesiones. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos. Otros trabajos realizados por otras empresas", y el servicio de limpieza viaria en la aplicación "39.1630.22700. Limpieza viaria. Limpieza y aseo".

El Ayuntamiento percibió ingresos en concepto de tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, prevista en la Ordenanza reguladora aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de septiembre de 1989. La recaudación de esa tasa se llevó a cabo, en periodo voluntario, por la sociedad de economía mixta, que en 2021 recaudó 5.058.199,40 euros. Del total de lo cobrado, ingresó al Ayuntamiento 4.923.005,71 euros en 2021 y 135.193,69 euros en 2022.

La intervención de la sociedad en el cobro de la tasa no estaba prevista en la Ordenanza fiscal, que establecía únicamente que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de esta tasa se realizara de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. Tampoco se formalizó acuerdo alguno que atribuyera a esa sociedad la condición de entidad colaboradora en la gestión y recaudación de la tasa.

En el ejercicio 2021 la plantilla asignada para la prestación del servicio de limpieza viaria ascendió a 40 personas y otras 40 para la prestación del servicio de recogida de residuos, cuya distribución a fecha 31 de diciembre de ese año, se refleja en el Anexo 11.1.

2) Servicio de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios

En septiembre de 2020 el Ayuntamiento adjudicó un contrato de servicios por importe de 12.253,80 euros, IVA incluido, para la recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios empleados para el depósito y posterior recogida selectiva de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como son las pilas y acumuladores, los cartuchos de tinta de impresoras particulares/domésticas, CD y DVD, bombillas led y de bajo consumo y móviles. El contrato tenía una vigencia temporal de un año, siendo prorrogado por otro año.

Por la prestación del servicio, la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, ascendiendo en 2021 a un importe total de 12.253,80 euros, IVA incluido. La empresa asignó dos empleados para la prestación del servicio.

3) Servicios de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres

Desde enero de 2008 y hasta octubre de 2021, los servicios de recogida selectiva de papel-cartón y de voluminosos y enseres se prestaron por la sociedad de economía mixta anteriormente citada, sin que se formalizara previamente contrato alguno con dicha sociedad en el que el Ayuntamiento le atribuyera dichas prestaciones. De acuerdo con la información facilitada en el curso de la fiscalización, se entendió que estos servicios estaban comprendidos de forma genérica en el contrato suscrito con la sociedad en 1998, a pesar de que en dicho contrato no se incluían expresamente este tipo de residuos. El coste de estos servicios se incluyó en la facturación de ese último contrato, ascendiendo a 316.771,46 euros, IVA incluido, el importe correspondiente a los meses de enero a octubre de 2021.

En noviembre de 2021 la sociedad dejó de prestar estos servicios, pasando a prestarlos el Ayuntamiento de Molina de Segura indirectamente a través de una empresa privada externa. Para ello, firmó tres contratos de servicios. El primero, un contrato menor, por importe de 16.489 euros, IVA incluido, que tenía por objeto el servicio de recogida selectiva, preparación para la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos voluminosos, que se celebró al objeto de que se pudiera prestar el servicio en tanto concluía la licitación que se encontraba en curso.

Los otros dos contratos, uno de recogida selectiva de papel-cartón y otro de recogida selectiva de residuos voluminosos y enseres, fueron objeto de adjudicación por procedimiento abierto. El primero de ellos se firmó el 7 de octubre de 2021, por un importe máximo de 445.170,00 euros, IVA incluido, y el segundo, el 7 de diciembre de 2021, por un importe máximo de 572.434,50 euros, IVA incluido, ambos por un plazo de dos años con posibilidad de tres prórrogas, cada una de un año.

A la licitación se presentaron una única empresa para el lote 1, correspondiente a la recogida de papel-cartón, y dos empresas para el lote 2, referido a la recogida de voluminosos y enseres, resultando adjudicataria de los lotes la misma empresa –también adjudicataria del contrato de servicios para la recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios–.

Se incluyeron criterios medioambientales para la adjudicación de los contratos, en concreto, la disposición de vehículos para la recogida de los residuos con distintivos ambientales, y como condición especial de ejecución, la utilización de vehículos con reducción de los gases de efecto invernadero.

Por la prestación del servicio de recogida selectiva de papel-cartón, la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, ascendiendo en 2021 a un importe total de 50.859,48 euros, IVA incluido, correspondientes a los meses de octubre a diciembre. En cuanto al servicio de recogida selectiva de residuos voluminosos, la empresa emitió una factura por el mes diciembre de 2021, por un importe de 17.696,23 euros, IVA incluido.

El registro contable de los servicios de recogida selectiva de papel-cartón y de voluminosos y enseres se realizó en 2021 en la aplicación presupuestaria “49.1622.22799. Concesiones. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos. Otros trabajos realizados por otras empresas y profesionales”, por importe de 48.799,73 euros, imputándose al presupuesto del ejercicio siguiente las facturas correspondientes a diciembre de 2021 por importe de 36.244,98 euros.

La plantilla asignada en el ejercicio 2021 para la prestación del servicio de recogida selectiva de papel-cartón y de voluminosos y enseres ascendió a un total de 25 empleados, asignándose once de ellos para la recogida de papel-cartón y otros cinco para la recogida de voluminosos y enseres, así como otras dos personas más para ambos servicios. Además, se asignaron otros siete empleados, adscritos a servicios generales. En el Anexo 11.2 se expone la distribución del personal, a fecha 31 de diciembre de 2021.

II.7.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

1) Servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos prestado a través de una sociedad de economía mixta

El control técnico de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos prestados por la sociedad se llevó a cabo a través de la Concejalía de Vía Pública y Obras Municipales, por un único efectivo, un ingeniero técnico de obras públicas, al que también le correspondía el control del servicio de mantenimiento de parques y jardines. Esta dotación de medios personales resultó insuficiente, a

juicio de esa Unidad, para realizar el control técnico adecuadamente, estimándose por aquella que hubiera sido preciso contar con dos empleados de apoyo.

Los medios materiales para llevar a cabo el control fueron los que disponía la Concejalía, fundamentalmente, elementos de ofimática, sin que dispusiera de una aplicación informática específica de control que facilitara ese cometido.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la prestataria de los servicios se efectuaron a través de correos electrónicos, vía telefónica, informes periódicos y reuniones presenciales y telemáticas.

Los mecanismos de control utilizados por el Ayuntamiento para verificar la correcta prestación de los servicios fueron escasos. Las bases técnico-jurídicas y económico-administrativas que acompañaban al contrato suscrito incluyeron limitadas previsiones relativas al control de los servicios. Solo disponían que correspondería al Ayuntamiento la vigilancia e inspección de los servicios contratados y que la sociedad habría de tener un representante que hiciera las funciones de enlace con el Ayuntamiento para resolver cualquier contingencia que pudiera surgir en relación con los mismos. Sin embargo, no establecieron medidas y procedimientos concretos de control que tuvieran por objeto verificar la correcta prestación de los servicios.

Igualmente, de acuerdo con las bases técnico-jurídicas y económico-administrativas, ambas partes debían acordar la organización y prestación de los servicios sobre las zonas, sectores y frecuencias. En ejecución de dicha previsión, al inicio del ejercicio la sociedad elaboró una programación para cada uno de los servicios, que contó con el V.º B.º del Ayuntamiento. Sin embargo, en el ejercicio fiscalizado no se hizo un seguimiento de esa programación, sin perjuicio del mantenimiento de reuniones puntuales de las que no se levantaron actas, por lo que no se ha podido comprobar su efectiva realización por este Tribunal.

Las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento para controlar la prestación de los servicios consistieron únicamente en la realización por el técnico responsable de inspecciones oculares quincenales, respecto de las que no hay constancia documental por lo que no se ha podido verificar su realización, y en el examen de la información facilitada por la prestataria en aquellos casos que fue solicitada por el técnico responsable del control.

Este déficit en el control vino motivado, fundamentalmente, por la carencia de medios personales para ejercerlo, que continuó en el ejercicio 2022, sin que se tenga conocimiento de que se hayan tomado medidas para su subsanación.

Por su parte, la sociedad de economía mixta contó con diversos medios para realizar el seguimiento de la prestación de los servicios, tales como órdenes de trabajo diarios firmadas por los operarios; la programación anual de ambos servicios antes citada, en la que se reflejaba el porcentaje de horas de trabajo en la limpieza viaria y los kilogramos de residuos recogidos por habitante y día, desglosado por tipo residuo; así como una aplicación informática, a la que no tenía acceso el Ayuntamiento, que mostraba información diaria de las rutas realizadas, la hora de inicio y la hora de finalización de los trabajos, los metros recorridos, los vehículos usados para la prestación de los servicios y los empleados que realizaron los servicios, así como el tipo de residuos recogidos.

También estableció un servicio de vigilancia y de control de averías y emergencias, para lo que estableció un servicio de guardias semanales, con un responsable y un encargado para cada servicio, aunque no se documentaron las actuaciones por escrito. Igualmente, llevó a cabo durante el ejercicio inspecciones periódicas de los contenedores y contrató un servicio de mantenimiento mecánico e hidráulico de la flota de vehículos.

Asimismo, la sociedad atendió las incidencias presentadas por los vecinos del servicio de recogida de residuos, para lo que disponía de una aplicación en la que quedaba reflejada la apertura y el cierre de las incidencias comunicadas, motivo y ubicación de estas, así como el operario responsable de su resolución. Las peticiones y reclamaciones recibidas versaron, mayoritariamente, sobre la rotura de contenedores y retirada de muebles y enseres de la vía pública. El ejercicio 2021 se comunicaron un total de 5.089 incidencias.

También habilitó un canal de comunicación de quejas y reclamaciones de los ciudadanos, registrándose un total de 206, en las que se solicitaba, entre otros, reforzar la limpieza viaria o la recogida de vertidos fuera de los contenedores.

Para dar a conocer el servicio a la ciudadanía la sociedad habilitó una página web. Asimismo, a fin de conocer el grado de satisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados, realizó encuestas de opinión, siendo la última la efectuada en mayo de 2018. De todos los servicios, el de limpieza de viaria fue el que obtuvo la valoración media más baja –5,5–, mientras que el de recogida de residuos obtuvo de una puntuación de 7,2. Entre las cuestiones que fueron deficientemente valoradas, se encontraba la limpieza de los contenedores, pues menos de la mitad de los ciudadanos encuestados (45,6 %) consideró que estaban suficientemente limpios; y la limpieza de las calles, en la medida en que el 54,1 % de los entrevistados estimó que las calles de su zona se limpiaban con “poca” o “ninguna” frecuencia.

Los resultados de dicha encuesta se comunicaron al Ayuntamiento, sin que este hiciera un seguimiento posterior al objeto de verificar la subsanación de las deficiencias detectadas por las encuestados.

2) Servicios de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios, así como de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres

El Ayuntamiento llevó a cabo el control técnico de los servicios de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios, así como de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres por la Unidad de Medio Ambiente, asignándose un único efectivo para ejercer el control de ambos servicios –un ingeniero químico municipal–, que también tenía la condición de responsable de los dos contratos.

La dotación de medios personales resultó insuficiente para realizar el control técnico adecuadamente, ni tampoco se proporcionó cursos de formación dirigidos a garantizar un nivel suficiente de conocimientos teóricos para ejercerlo.

Los medios materiales disponibles para ejercer ese control fueron los de la Unidad de Medio Ambiente, además de un vehículo para su uso un día a la semana. No contó con una aplicación o plataforma informática específica del control que facilitara este cometido.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la prestataria de los servicios se efectuaron a través de correos electrónicos, vía telefónica e informes.

Los PPT previeron diversos mecanismos de control, siendo muchos de ellos incumplidos. Así, los PPT reguladores del servicio de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios preveían la celebración de reuniones y contactos para la planificación y diseño de las acciones, seguimiento y evaluación del servicio, debiendo la empresa comunicar las incidencias ocurridas o cualquier otra información que estimase sea necesaria para mejorar el servicio. Sin embargo, estas reuniones, que constituían una herramienta de control de la ejecución de los servicios, no tuvieron

lugar con la periodicidad necesaria, incumpliendo lo dispuesto en los PPT, en la medida en que las reuniones celebradas fueron puntuales. Además, no se levantaron actas de estas reuniones, por lo que no se han podido conocer su número y asuntos tratados, a fin de verificar el control del servicio efectuado por el Ayuntamiento.

El sistema empleado para verificar la correcta prestación de los servicios consistió en inspecciones oculares semanales, de las que no hay constancia documental, por lo que tampoco ha sido posible verificar su efectiva realización. Según la entidad, dichas inspecciones se realizaron en aquellos puntos donde se ubicaban los contenedores de depósito de papel-cartón o donde existían voluminosos en la vía pública, al objeto de conocer su estado y detectar posibles deficiencias que eran comunicadas a la empresa prestataria.

La falta de constancia documental supone un incumplimiento de lo previsto en los PPT reguladores del contrato de servicios de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres que preveían que, para dejar constancia de los incumplimientos, se habría de realizar un muestreo mensual debiendo levantar un acta que incluyera una breve exposición de las deficiencias o incidencias observadas, una reseña del resultado del muestreo, con indicación de las puntuaciones alcanzadas para el indicador o indicadores de que se tratase.

Tampoco consta que se aplicaran los indicadores de calidad recogidos en los PPT, que distinguían los indicadores de estado, referidos a características y/o aspectos concretos de la limpieza, estado y funcionalidad de los contenedores de papel-cartón, y los indicadores de servicio que medían la celeridad y calidad de la respuesta de la empresa adjudicataria ante incidencias planteadas por el responsable del contrato, cuando se detectasen niveles de calidad de los indicadores de estado inferiores a los óptimos.

La carencia de medios personales fue una de las razones que motivó que dicho control fuera deficiente, manteniéndose en el ejercicio 2022, sin que conste que se hayan adoptado medidas para su subsanación.

Los PPT de los tres contratos exigieron que el contratista pusiera a disposición del Ayuntamiento protocolos de comunicación y actuación ante incidencias y emergencias y un plan de gestión y mantenimiento del servicio anual, que debía ser aprobado por la entidad local. Sin embargo, la empresa no dio cumplimiento a dichas obligaciones, ni consta que la entidad le requiriera dicha documentación. En su lugar, únicamente se han aportado al Tribunal de Cuentas un informe de la empresa prestataria sobre el servicio de recogida de residuos y mantenimiento de los minipuntos limpios y otro sobre el servicio de recogida de papel-cartón, que no incluyen los protocolos y planes requeridos.

Asimismo, los PPT reguladores de los servicios de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres establecieron una serie de obligaciones a cargo de la empresa adjudicataria, sin que haya aportado documentación alguna que acredite que el Ayuntamiento supervisara su cumplimiento a fin de controlar la correcta prestación del servicio. Dichas obligaciones consistían en adoptar un sistema tecnológico de la información, mediante sistemas de seguimiento GPS, tablets, etc. de envío de ficheros de datos de las recogidas efectuadas, tanto de las de papel-cartón como de los voluminosos, y de sus respectivos porcentajes de llenado como unidades de ambos servicios, aportando los datos necesarios de cada recogida; presentar un programa de frecuencia de recogida semanal de los contenedores²²; mantener y limpiar de los contenedores y de los vehículos empleados para el servicio; y disponer de una plataforma integral donde poder gestionar y controlar

²² El Ayuntamiento ha aportado una hoja Excel sobre recogidas diarias de cartón, en el que figura el número de contenedores por día y los kilogramos recogidos.

los servicios ofertados y garantizar la trazabilidad, que sería supervisada por el Ayuntamiento²³, pudiendo alojarse en la nube o de forma local.

De conformidad con lo dispuesto en los PPT, la empresa habilitó un servicio telefónico de atención al público, a través de cual se comunicaron, en 2021, diez reclamaciones que se refirieron, fundamentalmente, a averías en contenedores y a exceso de cartón depositados fuera de los mismos.

II.7.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.7.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de mantenimiento de parques y jardines se prestó en 2021 parcialmente de forma directa, con medios propios, y mayoritariamente, de forma indirecta, a través de la misma sociedad de economía mixta prestataria de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos, con la que el Ayuntamiento había suscrito un contrato en 2004.

La entidad no realizó un estudio objetivo y detallado sobre el coste del servicio a fin de valorar la conveniencia de prestar los servicios mediante personal propio ni justificó la insuficiencia de medios para cubrir las necesidades que se trataban de satisfacer a través del contrato.

1) Prestación directa

La prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines se llevó a cabo por el Departamento de Jardinería del Almacén Municipal, que contaba con seis empleados, según se detalla en el Anexo 11.3, personal que se estimaba insuficiente por la entidad, siendo preciso, a su juicio, contar con dos operarios más.

Los gastos derivados de la prestación del servicio ascendieron en el ejercicio fiscalizado a 276.544,23 euros. Dichos gastos se imputaron presupuestariamente al programa "171 Parques y Jardines", al capítulo 1 "Gastos de personal"; al capítulo 2 "Gastos corrientes", por gastos diversos de conservación y mantenimiento, repuestos, combustibles, plantas, materiales y otros gastos generales, así como al capítulo 6 "Inversiones reales", por gastos derivados de inversiones nuevas y de reposición, así como de mobiliario diverso para los jardines.

2) Prestación indirecta

El 28 de septiembre de 2004 el Ayuntamiento suscribió con la sociedad de economía mixta un contrato para la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines, por un importe anual de 682.279,52 euros, IVA incluido.

Al igual que ocurre con el contrato suscrito con esa sociedad para la prestación de los servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos, el formalizado para la prestación del servicio de jardinería no reunía los requisitos necesarios para considerarlo como un contrato de gestión de servicios públicos, al no tener un contenido económico que hiciera que los servicios fueran susceptibles de explotación por los particulares, tal y como exigía para este tipo de contratos el artículo 156.1 de la LCAP, puesto que el servicio se retribuía íntegramente por el Ayuntamiento mediante un precio cierto. Por ello, el contrato suscrito debía de ser calificado como un contrato de servicios, cuyo límite

²³ El Ayuntamiento únicamente ha indicado que la entidad tenía acceso a la plataforma, sin aportar acreditación alguna.

temporal de duración, según el artículo 198.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) debía ser como máximo de cuatro años, incluidas las prórrogas.

Sin embargo, en el contrato analizado se estableció como plazo de ejecución el tiempo pendiente de duración de la sociedad de economía mixta según sus estatutos –hasta el 8 de julio de 2040–, contado a partir del 1 de enero de 2005, prorrogable por períodos sucesivos de un año, si ninguna de las partes denunciaba de forma fehaciente con una antelación mínima de dos meses, lo que excede en mucho del límite legal indicado.

Por la prestación del servicio, la sociedad facturó de forma mensual al Ayuntamiento, ascendiendo a un importe total en el ejercicio fiscalizado de 1.075.101,36 euros, IVA incluido. El registro contable del servicio se realizó en la aplicación presupuestaria “39.1710.22799. Parques y Jardines. Otros trabajos realizados por otras empresas”.

En el ejercicio 2021 la plantilla asignada para la prestación del servicio ascendió a 21 empleados que, a 31 de diciembre de ese año, se refleja en Anexo 11.4.

II.7.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El Ayuntamiento efectuó el control técnico a través del mismo departamento encargado de prestar el servicio, el Departamento de Jardinería del Almacén Municipal, para lo que asignó dos empleados, el Jefe de Servicio del Almacén Municipal y el Oficial encargado de jardinería y obras. Este último también formaba parte del personal prestatario del servicio, de manera que este ejercía la doble función de prestador del servicio y controlador del mismo, lo que dio lugar a una duplicidad de funciones, sin la necesaria segregación de las mismas.

Los medios materiales para ejercer el control fueron diversos, entre ellos un vehículo para efectuar las inspecciones oculares. No se dispuso, en cambio, de un aplicación o plataforma informática específica que facilitara la llevanza de ese control.

Las actuaciones de control técnico consistieron, según la entidad, en visitas diarias de control, en inspecciones funcionales de los equipos utilizados, así como en una inspección anual de la seguridad de los equipos. No hay constancia documental de dichas actuaciones por lo que no se ha podido verificar su efectiva realización, habiéndose aportado únicamente un inventario en el que se relacionan los jardines en los que se había efectuado el mantenimiento directamente por el Ayuntamiento, su ubicación y tipo de arbolado, así como las calles, plazas y zonas en las que se habían realizado podas.

Para la ejecución de la prestación, el Departamento responsable elaboró al inicio del ejercicio una programación, en la que se relacionaron las tareas a realizar mensualmente –riegos, podas, fumigaciones, etc.–. De acuerdo con la información facilitada, el Jefe del Servicio del Almacén Municipal efectuó un seguimiento del cumplimiento de esta programación, pero sin registrarlo por escrito, por lo que no se ha podido comprobar la ejecución de dicho control.

También se revisó que los conceptos facturados se correspondían con los suministros o servicios efectivamente realizados, sin que se detectase ninguna incidencia.

El Ayuntamiento habilitó diversos canales de comunicación con los ciudadanos –apartado en la página web municipal, Registro General municipal y vía telefónica– a través de los cuales podían dar traslado de las posibles quejas y reclamaciones en relación con la prestación del servicio, que en el ejercicio fiscalizado ascendieron a diez.

2) *Prestación indirecta*

Las cláusulas administrativas y las bases técnico-económicas que acompañaban al contrato suscrito no establecieron medidas y procedimientos concretos de control que tuvieran por objeto verificar la correcta prestación del servicio, indicando únicamente que correspondería a la Alcaldía por sí o por medio del Concejal o técnico en quien delegase, la comprobación de la prestación del servicio.

El Ayuntamiento llevó a cabo el control técnico del servicio prestado por la sociedad a través de la Concejalía de Vía Pública y Obras Municipales, asignándose un único efectivo, un ingeniero técnico de obras públicas, que también le correspondía el control de los otros dos servicios prestados por esa Sociedad, los de limpieza viaria y de recogida de residuos.

Esta dotación de medios personales resultó insuficiente para realizar el control técnico adecuadamente, estimándose por el propio Ayuntamiento que sería preciso contar con dos empleados de apoyo. Además, el técnico municipal responsable de realizar ese control no recibió cursos de formación dirigidos a garantizar un nivel suficiente de conocimientos teóricos para ejercerlo.

Respecto de los medios materiales para llevar a cabo el control, el Ayuntamiento empleó los medios de la Concejalía, además de vehículos para poder realizar las inspecciones oculares. No contó con una aplicación o plataforma informática que facilitara ese control, sin que esta fuera demandada por el técnico responsable del control ante la insuficiencia de medios personales para su uso.

Los mecanismos de control utilizados por el Ayuntamiento para verificar la correcta prestación del servicio fueron escasos, debido, fundamentalmente, a la carencia de medios personales para ejercerlo, que se mantiene en el ejercicio 2022, sin que conste que se hayan adoptado medidas para su subsanación.

Según la entidad, el control del servicio consistió en la realización por el técnico responsable de inspecciones oculares quincenales, respecto de las que no hay constancia documental alguna, y de inspecciones oculares trimestrales en las que se comprobaba, junto con personal de la sociedad, el estado de la jardinería y el del mobiliario urbano.

Para llevar a cabo el control de los gastos, el técnico municipal verificó que los gastos facturados se correspondían con los servicios prestados, sin que se detectase ninguna incidencia.

El Ayuntamiento también habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de posibles quejas y reclamaciones –por escrito presentado en el Registro General del Ayuntamiento, apartado integrado en la web municipal y vía telefónica–, registrándose 100 reclamaciones que fueron trasladadas a la sociedad para su resolución.

Por su parte, la sociedad, al inicio del ejercicio, realizó una programación de los trabajos, que contó con el V.º B.º del Ayuntamiento. La sociedad a fin de poder hacer un seguimiento de esta programación emitió órdenes de trabajo diarias, firmadas por los trabajadores.

Igualmente, contrató un servicio de mantenimiento mecánico e hidráulico de la flota de vehículos y habilitó un servicio de vigilancia y de control de averías y emergencias, para lo que estableció un servicio de guardias semanales, con un responsable y un encargado, si bien no se documentaron las actuaciones realizadas por escrito. En 2021 las incidencias comunicadas fuera de la jornada ordinaria fueron dieciséis, por retirada de ramas en la vía pública, derrame de agua de riego, entre otras causas.

La sociedad también hizo un seguimiento de las incidencias producidas por vandalismo, que ascendieron a un total de 101 en 2021, así como del absentismo laboral habido en la prestación del servicio, que fue del 11,15 % de media anual.

La sociedad dispuso de una página web para dar a conocer a la ciudadanía los servicios que prestaba, entre los que se encontraba el de jardinería. Asimismo, para conocer el grado de satisfacción de los usuarios con el servicio, realizó encuestas de opinión, siendo la última de mayo de 2018. De todos los servicios, el de mantenimiento de parques y jardines fue el segundo de los que obtuvo la valoración media más baja -5,7-, después del de limpieza viaria. El Ayuntamiento no hizo un seguimiento de las consideraciones contenidas en la referida encuesta al objeto de subsanar las deficiencias detectadas por los encuestados.

II.7.3. Servicio de tratamiento de residuos

II.7.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

En 1994 la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia junto con 34 ayuntamientos, entre los que se encontraba el Ayuntamiento de Molina de Segura constituyeron el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de la Región de Murcia (COGERSOL)²⁴.

Este Consorcio prestó en 2021 el servicio de tratamiento y eliminación de los residuos domiciliarios de los municipios consorciados a través de la gestión indirecta, mediante dos contratos suscritos en 2018, uno de concesión para el tratamiento de los residuos y otro de servicios para el transporte y eliminación del rechazo producido.

De acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos, el Consorcio se financia por las aportaciones de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos consorciados, correspondiendo a la primera el 25 % de los gastos corrientes y a los segundos, una aportación en proporción del número de toneladas tratadas. En 2021 la aportación del Ayuntamiento de Molina de Segura fue de 899.169,12 euros.

El personal asignado por la empresa prestataria del servicio ascendió a 71 empleados, cuya distribución por categoría y puesto de trabajo a fecha 31 de diciembre de 2021, se refleja en el Anexo 11.5.

II.7.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento no designó una unidad o un empleado municipal para hacer un seguimiento y control técnico sobre la prestación del servicio de tratamiento de residuos, ni ejerció control alguno salvo la verificación de los gastos facturados, comprobando que los mismos se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, sin que se detectaran incidencias en el ejercicio fiscalizado.

²⁴ Actualmente denominado Consorcio de Residuos de la Región de Murcia (COREM).

Únicamente conoció de la actividad del Consorcio mediante la participación de los representantes de la entidad local en los órganos de gobierno de aquel, Junta de Gobierno y Comisión de Gobierno. En particular, entre las competencias que correspondía a la Junta, según los Estatutos, estaba la aprobación de los presupuestos generales y las cuentas del Consorcio. Asimismo, correspondía a este órgano el control y aprobación de las formas de gestión de los servicios atribuidos al Consorcio y especialmente, la determinación y aprobación de la forma de gestión del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, así como la contratación de su prestación.

Por su parte, el Consorcio contó con diversos medios para realizar el seguimiento de la prestación del servicio, entre ellos, dos aplicaciones informáticas, una dirigida a controlar el mantenimiento de las instalaciones, con indicación de las fechas de revisión y gestión de las averías, y otra para controlar la producción de tratamiento de la planta de tratamiento, recuperación por materiales y control de horarios de los turnos de trabajo establecidos. También disponía de un plan de mantenimiento integral, preventivo y correctivo, de la planta de tratamiento y otro de limpieza de las instalaciones y zonas exteriores, a los que estaba sujeto el prestatario del servicio.

Asimismo, el Consorcio dispuso de una página web, en la que se dio a conocer a la ciudadanía los servicios que presta y en la que se encontraba habilitado un trámite electrónico a través del cual se podían formular quejas y sugerencias.

II.7.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Molina de Segura estuvo sujeta en el ejercicio fiscalizado, además de a la normativa estatal y autonómica de aplicación, a las bases de ejecución del presupuesto, cuyo Título IV se refería al control y fiscalización, si bien estas bases, que no hacían mención alguna al RCIL, reproducían fundamentalmente lo establecido por la normativa estatal.

La unidad de Intervención estuvo integrada, en el ejercicio fiscalizado, por tres personas –el Interventor General, un técnico de la Administración General que realizaba labores de control financiero y una técnica auxiliar contable que llevaba a cabo labores de apoyo y asistencia a la preparación de informes de fiscalización limitada previa–.

Para el desempeño de sus funciones, la Intervención contó con aplicaciones informáticas y, en concreto, para la fiscalización de la prestación de los servicios, permitiendo estas aplicaciones la emisión automática de informes.

El Ayuntamiento de Molina de Segura aplicó en el ejercicio 2021 el régimen de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos, no habiendo llevado a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios que prevé el artículo 13.4 del RCIL, lo que hace que el control efectuado resultara insuficiente ya que, en la medida en que el control previo se limita a comprobar solo unos extremos, dicho control debe complementarse con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. Sin embargo, en este caso, tampoco se realizó el control posterior de los ingresos derivados del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

El órgano interventor acordó la apertura de cuatro expedientes de devolución de facturas que ascendían a 2.705,12 euros, como consecuencia de la omisión de fiscalización en las fases de

gastos de autorización y compromiso, habiéndose emitido en todos los casos informes justificativos de los gastos por el técnico responsable del control municipal en los que se indicaba que respondían a gastos por servicios o suministros urgentes cuya ejecución se había constatado por aquel.

En el ejercicio fiscalizado el órgano interventor elaboró el plan de control financiero que prevé el artículo 31.1 del RCIL, en el que se incluyó como única actuación de control relacionada con los servicios fiscalizados, una auditoría operativa y de cumplimiento relativa a la actividad contractual desarrollada en el ejercicio 2019 por la sociedad prestataria de los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria y mantenimiento de parques y jardines. Esta auditoría se llevó a cabo con la colaboración de una firma privada de auditoría, que fue contratada por el Ayuntamiento en 2020, por importe de 5.962,43 euros, IVA incluido, emitiéndose el informe definitivo en abril de 2021.

Además, la Intervención municipal realizó una auditoría operativa y de cumplimiento de la contratación de esa misma sociedad de economía mixta, referida al ejercicio 2021, emitiéndose el informe definitivo en octubre de 2022

II.8. AYUNTAMIENTO DE TALAVERA DE LA REINA

II.8.1. Servicio de limpieza viaria

II.8.1.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina prestó el servicio de limpieza viaria de forma indirecta, mediante un contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, por un periodo de diez años, prorrogable por otros dos, que fue formalizado el 21 de mayo de 2009, por un importe anual de 4.220.102,47 euros, IVA incluido.

Previamente la entidad no hizo una valoración de la forma más eficiente de la prestación del servicio ni se emitieron estudios de costes e informes técnicos sobre la forma de prestación más adecuada.

Este contrato fue modificado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local en julio de 2012 a fin de reducir en un 10 % la cantidad a abonar por el Ayuntamiento, con el objetivo de alcanzar la viabilidad económica del Ayuntamiento, quedando la cantidad anual a abonar en 3.873.921,56 euros, IVA incluido. En compensación a esta reducción del precio del contrato, la empresa quedaba exenta del cumplimiento de ciertas obligaciones, como la cobertura del absentismo laboral salvo que alcanzase una cuantía superior al 7 % de la plantilla adscrita al servicio. En dicho acuerdo se convino que la modificación contractual se circunscribiría al periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2012 –fecha anterior al acuerdo y a la formalización de modificación contractual– y el 30 de abril de 2014. Sin embargo, las condiciones previstas en dicha modificación se mantuvieron con posterioridad a dicho periodo, sin que se adoptara acuerdo alguno que lo amparara.

El contrato fue nuevamente modificado, mediante acuerdo de 19 de julio de 2018, por el que se incorporaba una brigada de barrido manual motorizado para dotar de servicios de limpieza a determinadas zonas del municipio, lo que dio lugar al correspondiente incremento del importe anual a abonar, quedando el importe resultante en 4.206.281,38 euros, incluido IVA.

Próximo a finalizar el periodo de vigencia de la primera prórroga del contrato, la empresa prestataria del servicio comunicó su renuncia a la segunda prórroga, argumentando que la continuidad en el mismo le supondría un grave perjuicio económico por el incremento de los costes laborales y de convenio asociados a la prestación del servicio. Habiendo ya concluido el plazo de vigencia de la prórroga y, por tanto, sin que mediara cobertura contractual, la Junta de Gobierno Local, haciendo

uso de la previsión contenida en los PCAP, aprobó, el 26 de noviembre de 2020, una prórroga forzosa por el tiempo que fuera preciso hasta que se adjudicara un nuevo expediente contractual, sin que esta pudiera superar el plazo máximo de seis meses. En ese mismo acuerdo y a fin de asegurar la continuidad del servicio, se ordenaba la continuidad del servicio una vez superado el plazo de seis meses, hasta que se asumiera su gestión por la empresa que resultase adjudicataria del nuevo contrato.

Superado el citado límite temporal de seis meses, el nuevo contrato no se adjudicó²⁵, continuando la empresa prestando el servicio sin la debida cobertura contractual, lo que evidencia la deficiente planificación del servicio, al no haberse programado la licitación del nuevo contrato con la necesaria antelación.

Los PCAP incluyeron, entre los criterios de adjudicación del contrato, el de calidad ambiental, en el que se valoró la potenciación de la eficiencia energética, el ahorro del agua y la reducción de los niveles de emisión sonora y de contaminantes atmosféricos en vehículos, maquinaria e instalaciones. También se exigió que el concesionario estuviera en posesión de certificado de gestión ambiental y de gestión de calidad. No consta, sin embargo, que en el ejercicio fiscalizado se emplearan maquinaria y vehículos no contaminantes, aportando únicamente la entidad un documento sobre la “política de calidad, medio ambiente y energía” de la empresa prestataria del servicio, en el que se relacionan los compromisos adquiridos por aquella en relación con el medio ambiente.

Por la prestación del servicio de limpieza viaria, la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, resultando un importe total en el ejercicio fiscalizado de 3.901.745,88 euros, IVA incluido. Al presupuesto de 2021, en concreto, a la aplicación presupuestaria “40.16310.22700 Limpieza viaria” se imputaron las facturas de agosto a diciembre de 2020 y de enero a septiembre de 2021, por un importe total de 2.926.309,41 euros, IVA incluido. Las facturas de octubre a diciembre de 2021, por 975.436,47 euros, IVA incluido, se abonaron con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.

En el ejercicio 2021 la plantilla asignada para la prestación del servicio de limpieza viaria ascendió a 122 personas, cuya distribución a fecha 31 de diciembre de ese año se refleja en el Anexo 12.1.

II.8.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina llevó a cabo el control técnico sobre la prestación del servicio de limpieza viaria a través del Servicio de Medio Ambiente, con un único efectivo asignado para este cometido, el Jefe de ese Servicio, que ejercía también la función de responsable del contrato. Esta dotación de medios personales resultó insuficiente para realizar el control técnico adecuadamente. Además, este técnico no recibió cursos de formación dirigidos a garantizar un nivel suficiente de conocimientos teóricos para ejercerlo.

Respecto de los medios materiales para llevar a cabo el control, el Jefe del Servicio de Medio Ambiente empleó los medios disponibles en la Unidad a la que estaba adscrito, sin que contara con una aplicación informática que facilitara el ejercicio de este control, resultando, a juicio de ese Servicio, insuficientes los medios disponibles para ejercer el control convenientemente.

²⁵ En marzo de 2023 el contrato continúa sin adjudicarse, siendo la empresa contratada en 2009 la que sigue prestando el servicio.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la prestataria del servicio se efectuaron a través de correos electrónicos y reuniones presenciales y telemáticas.

Los mecanismos de control utilizados por el Ayuntamiento para verificar la correcta prestación de los servicios fueron escasos. De acuerdo con los PPT, al responsable del servicio le correspondía transmitir instrucciones en relación con el servicio contratado, así como ejercer las labores de inspección. Igualmente, los PPT preveían la creación de una comisión de seguimiento y control del servicio, que debía reunirse con la periodicidad establecida por su Presidente y, en todo caso, un mínimo de cuatro veces al año.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, existieron comunicaciones entre el responsable del contrato y la empresa prestataria al objeto de que se cumpliera y mejorara el servicio, si bien no se ha aportado documentación acreditativa al respecto. Tampoco se reunió la comisión de seguimiento en el ejercicio fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en los PPT. De hecho, la última reunión de esa comisión tuvo lugar en 2012, con motivo de la primera modificación contractual.

Las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento para controlar la prestación de los servicios se limitaron a la realización de inspecciones oculares por el técnico responsable, sin que se estableciera una periodicidad para llevarlas a cabo y respecto de las que no hay constancia documental alguna.

Igualmente no se verificó que las prestaciones realizadas por el contratista se correspondieran con los importes facturados, limitándose a comprobar que el importe de las facturas mensuales era equivalente a la doceava parte del importe anual del contrato.

Este déficit en el control vino motivado, fundamentalmente, por la carencia de medios personales y materiales para ejercerlo, que se mantiene en el ejercicio 2022, sin que conste que los órganos de gobierno de la Corporación fueran concededores de dichas carencias.

Los PPT establecían una serie de obligaciones a cargo de la empresa prestataria del servicio: Diariamente, mediante correo electrónico, debía enviar un parte con las incidencias de personal, maquinaria y otras causas que impidieran el normal desarrollo del servicio, así como aquellas incidencias detectadas y cuya solución requiriese la intervención del Ayuntamiento; mensualmente debía remitir una relación del personal adscrito al servicio; en el plazo de seis meses desde el inicio del contrato, el concesionario debía desarrollar una aplicación informática, accesible desde la página web del Ayuntamiento, consistente en una cartografía referenciada geográficamente (GIS) sobre todo el ámbito territorial de los servicios de limpieza, en la que se reflejaran los sectores de los diferentes servicios, sus frecuencias, horarios programados y medios destinados a los mismos –información que debía actualizarse anualmente–; en el plazo de seis meses desde el inicio del contrato, todos los vehículos y maquinaria, excepto los de reserva, así como los carritos de barrido manual debían estar equipados con un sistema GPS para su seguimiento y localización; además de ser responsable del mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos y maquinaria adscritos a la concesión, así como de su limpieza.

El Ayuntamiento no hizo, sin embargo, un control y seguimiento del cumplimiento de todas estas obligaciones requeridas al contratista. Según manifiesta la entidad, la empresa remitió los partes de incidencias indicados anteriormente, aun cuando no se ha acreditado documentalmente dicha actuación. Igualmente, se ha informado que la empresa desarrolló la aplicación informática prevista en los PPT, pero no consta que fuera accesible desde la página web de la entidad local. Tampoco comprobó el Ayuntamiento que se llevara a efecto el mantenimiento de los vehículos y maquinaria.

El Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de posibles quejas y reclamaciones –por escrito presentado en el Registro General, vía telefónica y aplicación para reclamaciones ciudadanas–, registrándose 815 reclamaciones, que versaban, fundamentalmente, sobre la necesidad de que se limpiaran los puntos de basura, que fueron estudiadas y resueltas.

II.8.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.8.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de mantenimiento de parques y jardines se prestó en 2021 parcialmente de forma indirecta, a través de dos empresas, una contratada en 2009 y otra en 2019, y de forma directa con medios propios, a través de la Unidad Técnica de Parques y Jardines.

La prestación del servicio bajo las dos modalidades se justificó en un informe de la Concejalía de Medio Ambiente, previo a la licitación del primero de los contratos, en el que se indicaba que el crecimiento desacompañado entre el ámbito físico del servicio y los medios municipales para su conservación había dado lugar a una insuficiencia de estos últimos que se compensaba mediante la contratación de determinados servicios. La entidad, sin embargo, no hizo una valoración previa de la forma más eficiente de la prestación del servicio ni se emitieron estudios de costes e informes técnicos sobre la forma de prestación más adecuada.

1) *Prestación directa*

La prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines se llevó a cabo por la Unidad Técnica de Parques y Jardines, que contaba con 22 empleados, según se detalla en el Anexo 12.2, plantilla, a juicio de esa Unidad, suficiente para llevar a cabo un mantenimiento básico pero insuficiente para acometer un mantenimiento avanzado o de detalle, así como para realizar actuaciones puntuales de mejora, para lo que, según la entidad, hubiera sido preciso la ampliación de la plantilla en nueve empleados más –tres oficiales, tres ayudantes y tres operarios–.

Los gastos derivados de la prestación del servicio ascendieron en el ejercicio fiscalizado a 1.704.704,13 euros, que se imputaron presupuestariamente al programa “171 Parques y Jardines”, al capítulo 1 “Gastos de personal”; al capítulo 2 “Gastos corrientes”, por gastos diversos de conservación y mantenimiento, repuestos, combustibles, plantas, materiales y otros gastos generales; y al capítulo 6 “Inversiones reales”, por gastos derivados de inversiones nuevas y de reposición, así como de mobiliario diverso para los jardines.

2) *Prestación indirecta*

La prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines se llevó a cabo en 2021 sin cobertura contractual por dos empresas, una contratada en 2009 y otra en 2019, en la medida en que en ese ejercicio la vigencia de ambos contratos había concluido.

El primero de esos contratos, que tenía por objeto el servicio de mantenimiento de los espacios verdes en la zona oeste del municipio, se formalizó el 1 de agosto de 2009, por un plazo de diez años, prorrogable por otro año, y con un importe anual de 549.408,90 euros, IVA incluido, por la una sociedad municipal, posición en la que se subrogó el Ayuntamiento en 2012 por acuerdo de la Junta de Gobierno Local.

Este contrato fue prorrogado por un año, finalizando dicha prórroga el 31 de julio de 2020. Ya concluida la prórroga y, por tanto, sin que mediara cobertura contractual, la Junta de Gobierno Local acordó el 21 de enero de 2021, a fin de asegurar la prestación del servicio, su continuidad hasta que se procediera a tramitar un nuevo expediente contractual y se asumiera su gestión por la empresa que resultase adjudicataria²⁶, lo que evidencia una deficiente planificación, al no haberse programado la licitación del nuevo contrato con la necesaria antelación y que conllevó que la prestación del servicio no contara con la debida cobertura contractual.

Por la prestación del servicio la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, resultando un importe total en el ejercicio fiscalizado de 534.651,36 euros, IVA incluido, habiéndose abonado con cargo al presupuesto de 2021 las facturas correspondientes a los meses de enero a septiembre, por importe de 400.988,52 euros, IVA incluido, mientras que las de octubre a diciembre, por importe de 133.662,84 euros, IVA incluido, se abonaron con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente. El registro contable se realizó en la aplicación presupuestaria 40.17110.22799 "Parques y Jardines".

En el ejercicio 2021 la plantilla asignada por la empresa para la prestación del servicio ascendió a once personas, cuya distribución por puesto de trabajo a fecha 31 de diciembre de ese año se refleja en el Anexo 12.3.

En 2019, ante el incremento de las zonas verdes y ante las dificultades para el incremento o reposición de los efectivos de la plantilla, el Ayuntamiento formalizó un contrato de servicios por importe de 72.987,72 euros, IVA incluido, con un plazo de duración de un año, sin posibilidad de prórroga. No obstante, una vez finalizada su vigencia en junio de 2020, mediante Resolución de la Alcaldía de 30 de diciembre de ese año se acordó, sin mediar cobertura contractual, la continuidad del servicio hasta que se procediera a tramitar un nuevo expediente contractual y se asumiera su gestión por la empresa que resultase adjudicataria²⁷.

Por la prestación del servicio, la empresa facturó de forma mensual al Ayuntamiento, resultando un importe total en el ejercicio fiscalizado de 72.987,72 euros, IVA incluido.

II.8.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) Prestación directa

El control técnico sobre la prestación del servicio por medios propios municipales se ejerció a través de la Unidad Técnica de Jardines, con un único efectivo asignado para este cometido, el Jefe de esa Unidad; medios que, a juicio de la entidad, resultaron suficientes para ejercer el control convenientemente.

Para llevar a cabo el control, el técnico municipal empleó los medios materiales disponibles en la Unidad a la que estaba adscrito, sin que entre esos medios estuviera una aplicación informática que facilitara el ejercicio de este control.

Los mecanismos de control utilizados para el seguimiento del servicio consistieron únicamente en inspecciones oculares realizadas diariamente por el técnico municipal sobre los trabajos ejecutados,

²⁶ En marzo de 2023 el contrato de mantenimiento de los espacios verdes existentes en la zona oeste de la ciudad continúa prestándose por la empresa contratada en 2009. A finales de 2021 se licitó un nuevo expediente, siendo recurridos los PCAP, dando lugar a que se allanara el Ayuntamiento y se acordara el inicio de un nuevo expediente.

²⁷ En marzo de 2023 el contrato de mantenimiento de zonas verdes en los Jardines de El Prado y espacios verdes de las piscinas municipales se continúa ejecutando por la empresa contratada en 2009.

así como inspecciones funcionales de los equipos y maquinaria empleadas, respecto de las que no hay constancia documental alguna por lo que no ha sido posible verificar su realización.

El Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de posibles quejas y reclamaciones –por escrito presentado en el Registro General, vía telefónica y aplicación para reclamaciones ciudadanas–, registrándose en el ejercicio fiscalizado 307 reclamaciones, que versaban, fundamentalmente, sobre la necesidad de sustitución de árboles, que fueron estudiadas y resueltas.

2) *Prestación indirecta*

El control técnico sobre la prestación indirecta del servicio también se ejerció a través de la Unidad Técnica de Jardines, con los mismos medios personales y materiales que para controlar la prestación directa del servicio.

Los PPT de los dos contratos establecieron una serie de obligaciones a cargo de las empresas prestatarias del servicio, que no fueron cumplidas. En el primero de los contratos, la empresa debía enviar diariamente un parte con las incidencias de personal, maquinaria y otras causas que impidieran el normal desarrollo del servicio, así como aquellas incidencias detectadas y cuya solución requiriese la intervención del Ayuntamiento; y mensualmente debía remitir una relación del personal adscrito al servicio. En 2021 la empresa prestataria no dio cumplimiento a estas obligaciones, sin que el Ayuntamiento efectuara reclamación alguna al respecto.

Asimismo, los PPT del contrato de mantenimiento de los espacios verdes en la zona oeste del municipio preveían la creación de una comisión de seguimiento y control del servicio, a la que correspondía entender de cuantos problemas pudieran presentarse en el servicio y proponer aquellas acciones que considerase convenientes para su correcto desarrollo. Dicha comisión debía reunirse con la periodicidad establecida por el Presidente y, en todo caso, un mínimo de cuatro veces al año. Sin embargo, esa comisión no se reunió en el ejercicio fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en los PPT.

Los PPT del segundo de los contratos preveían que la empresa reportara diariamente las incidencias ocurridas durante la jornada, semanalmente la programación de los trabajos y mensualmente los partes diarios con el fin de comprobar si se habían realizado las frecuencias mínimas exigidas en los pliegos. En el ejercicio fiscalizado la empresa tampoco dio cumplimiento a estas obligaciones, sin que el Ayuntamiento realizara actuación alguna sobre este particular.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y las prestatarias de los servicios se efectuaron verbalmente y, excepcionalmente, a través de correos electrónicos y de reuniones presenciales y telemáticas. La falta de unos procedimientos reglados para llevar a cabo dichas comunicaciones, en los que queden adecuadamente documentadas las instrucciones y consideraciones dadas por la entidad local, dificulta el seguimiento y el control de los servicios.

Los únicos mecanismos de control empleados para el seguimiento del servicio consistieron en inspecciones oculares realizadas por el Jefe de la Unidad Técnica de Jardines, respecto de las que no hay constancia documental alguna.

Igualmente, no se verificó que las prestaciones realizadas por las empresas se correspondieran con los importes facturados, limitándose a comprobar que el importe de las facturas mensuales era equivalente a la doceava parte del importe anual de los contratos.

El Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de posibles quejas y reclamaciones –por escrito presentado en el Registro General municipal, vía telefónica y aplicación para reclamaciones ciudadanas–, registrándose 306 reclamaciones en 2021, que fueron estudiadas y resueltas.

II.8.3. Servicio de recogida de residuos

II.8.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de recogida de residuos se prestó por el Ayuntamiento a través de medios propios, en concreto, por el Servicio de Medio Ambiente, que contaba con 44 empleados, cuya distribución, a fecha 31 de diciembre de 2021, se refleja en el Anexo 12.4.

Los gastos derivados de la prestación del servicio ascendieron en el ejercicio fiscalizado a 3.769.284,88 euros, que se imputaron presupuestariamente al programa 16210 “Recogida de residuos”, al capítulo 1 “Gastos de personal”; capítulo 2 “Gastos corrientes bienes y servicios”, por gastos diversos de conservación y mantenimiento, repuestos, combustibles, materiales y otros gastos generales y al capítulo 6 “Inversiones reales”, por gastos derivados de inversiones nuevas y de reposición.

El Ayuntamiento percibió 3.494.128,63 euros en concepto de tasa por la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, regulada en la Ordenanza municipal de 22 de diciembre de 2016 y modificada parcialmente el 21 de diciembre de 2020.

II.8.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico sobre la prestación del servicio se ejerció por un único funcionario, el Jefe del Servicio de Medio Ambiente, responsable a su vez de la Unidad encargada de prestar el servicio. Esta dotación de medios resultó, a juicio de ese Servicio, insuficiente para ejercer el control convenientemente, lo que no se dio a conocer a los órganos de gobierno del Ayuntamiento ni se adoptó medida alguna para su subsanación.

Los medios materiales para ejercer el control fueron los propios del Servicio de Medio Ambiente, sin que entre esos medios estuviera una aplicación informática que facilitara el ejercicio de este control²⁸.

Los mecanismos de control empleados para el seguimiento del servicio consistieron, según la entidad, en inspecciones oculares realizadas diariamente por el responsable técnico, así como inspecciones funcionales de los equipos y maquinaria, respecto de las que no hay constancia documental alguna por lo que no se ha podido comprobar su efectiva realización. También se realizaron tareas de mantenimiento de los bienes afectos del servicio, de las que tampoco consta acreditación documental.

El control de los gastos se llevó a cabo por el técnico municipal, verificando que los mismos se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, sin que se detectara incidencia alguna.

²⁸ Según la información facilitada por el Ayuntamiento en el curso de la fiscalización, se encuentra en fase de implantación una aplicación informática de control.

El Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación con los ciudadanos para la presentación de posibles quejas y reclamaciones –por escrito presentado en el Registro General, vía telefónica y aplicación para reclamaciones ciudadanas–, registrándose 2.060 reclamaciones en 2021, que versaban, fundamentalmente, sobre la necesidad recogida de residuos, que fueron estudiadas y resueltas.

II.8.4. Servicio de tratamiento de residuos

II.8.4.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de tratamiento de residuos de Talavera de la Reina se prestó por el Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales de la Provincia de Toledo, a través de una sociedad de economía mixta.

Este Consorcio se creó el 30 de enero de 1996 entre la Diputación provincial de Toledo y municipios de esa provincia. En la actualidad presta servicios a un total de 196 municipios de la provincia, entre ellos, el de Talavera de la Reina con el que se formalizó el correspondiente convenio el 4 de septiembre de 1998.

Las relaciones entre el Consorcio, la sociedad de economía mixta, las diferentes entidades locales de la provincia y todos los afectados por los servicios prestados se regula a través de la Ordenanza reguladora de la gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Diputación Provincial de Toledo, que determina los derechos, deberes y obligaciones de cada una de las partes.

En relación con las obligaciones económicas derivadas de la prestación del servicio, la Diputación de Toledo, a través del organismo autónomo provincial de gestión tributaria de Toledo, emite mensualmente al Ayuntamiento un recibo por los gastos realizados, que en 2021 ascendieron a 1.098.768,44 euros para los meses de enero a diciembre, cifra calculada atendiendo al número de toneladas de residuos gestionadas y tratadas.

A la aplicación presupuestaria 40.16230.22700 “Tratamiento de residuos” del presupuesto de 2021 se imputó la facturación de los meses de noviembre y diciembre de 2020, por importe de 177.195,36 euros, y de los meses de enero a octubre de 2021, por 918.471,40 euros.

II.8.4.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento no llevó a cabo el control técnico sobre la prestación del servicio de tratamiento de residuos, salvo en lo que se refiere a la verificación de los gastos efectuados, al objeto de comprobar que los importes de las facturas emitidas se correspondían con las toneladas de residuos gestionadas y tratadas, de forma que el seguimiento del servicio se realizó exclusivamente por el Consorcio, que era la entidad prestataria del mismo.

Asimismo, el Ayuntamiento conoció de la actividad del Consorcio mediante la participación de los representantes de la entidad local en los órganos de gobierno de aquel, Pleno y Comisión Ejecutiva. En particular, entre las competencias que correspondía al Pleno, según los Estatutos, estaban la aprobación de los presupuestos generales del Consorcio, el control y aprobación de las formas de gestión de los servicios atribuidos al Consorcio, así como la aprobación de las tarifas por la prestación de los servicios.

II.8.5. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Talavera de la Reina estuvo sujeta en el ejercicio fiscalizado a la normativa estatal y autonómica de aplicación, no habiendo aprobado alguna norma interna de desarrollo y adaptación de la normativa general y, en particular, sobre las nuevas previsiones contenidas en el RCIL.

La unidad de Intervención estuvo integrada en el ejercicio fiscalizado por cuatro personas –el Interventor General, una técnica, un administrativo y un auxiliar–. En cuanto a los medios materiales, esa Intervención no dispuso de herramientas informáticas específicas para el desempeño de sus funciones.

El Ayuntamiento aplicó en el ejercicio 2021 el régimen de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos, no habiendo llevado a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios que prevé el artículo 13.4 del RCIL, lo que hace que el control efectuado resultara insuficiente, en la medida en que el control previo se limita a comprobar solo unos extremos y ha de complementarse con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. Sin embargo, en este caso, tampoco se realizó el control posterior de los ingresos derivados del servicio de recogida de residuos que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

En 2021 el órgano de Intervención emitió cuatro informes desfavorables a la aprobación del reconocimiento de las obligaciones, correspondientes a la prestación de los servicios de limpieza viaria en los meses de septiembre a noviembre de ese ejercicio y de mantenimiento de parques y jardines en los meses de mayo a diciembre, debido al incumplimiento de la normativa contractual, al prorrogarse de forma forzosa los contratos excediendo de los plazos máximos previstos legalmente. En dichos informes indicó que se había incumplido de forma reiterada el plazo acordado por la Junta de Gobierno Local, por el que se aprobaba la continuidad de los servicios hasta su asunción por las empresas que resultasen adjudicatarias de los nuevos contratos tras la tramitación de las oportunas licitaciones. Advirtió que el transcurso del tiempo había evidenciado el incumplimiento del requisito fundamental de los acuerdos, cual era la tramitación de expediente para la adjudicación y formalización de un nuevo contrato, señalando que, bajo el pretexto de una prórroga forzosa y orden de continuidad del servicio, se estaban manteniendo vigente sin fin los contratos, que desde el punto de vista económico, pudiera ser contrario a los intereses municipales, escapando a las prescripciones de una licitación y convocatoria pública de contratación conforme a la legislación de contratos del Sector Público.

El Presidente de la entidad local resolvió en contra de los reparos formulados al haberse prestado correctamente los servicios por las empresas contratadas, estimando que, en caso contrario, el Ayuntamiento podría incurrir en un enriquecimiento injusto a costa de las empresas que habían venido prestando sus servicios de buena fe.

Asimismo, en el ejercicio fiscalizado se tramitaron expedientes de reconocimiento extrajudiciales de crédito para la imputación al presupuesto de obligaciones derivadas de gastos efectuados en el ejercicio anterior. El primero, por importe de 177.195,36 euros, correspondía a gastos del servicio de tratamiento de residuos –gastos de los meses de noviembre y diciembre de 2020– y el segundo incluyó gastos por 222.771,40 euros, derivados de la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines –gastos de los meses de agosto a diciembre de 2020–.

El órgano interventor elaboró el plan de control financiero correspondiente al ejercicio 2021, si bien en él no se incluyó actuación alguna de control relacionada con los servicios fiscalizados.

En el ejercicio 2021 no se realizaron actuaciones de control financiero sobre los servicios fiscalizados, ya fueran en la modalidad de control permanente o de auditorías públicas.

II.9. AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

II.9.1. Servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

II.9.1.1. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El Ayuntamiento de Toledo prestó los servicios de limpieza viaria y recogida y transporte de residuos de forma indirecta, a través de un contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concesión, formalizado en enero de 2007, por un canon anual de 6.138.383,66 euros, IVA incluido, y con una duración de diez años, prorrogable por otros cuatro años más.

La entidad no realizó un estudio previo sobre la forma más eficiente de prestación de los servicios, ni un estudio de costes. Tampoco emitió un informe sobre la insuficiencia de medios propios que justificase la externalización de los servicios.

Se aprobaron tres modificaciones del contrato, en 2010, 2012 y 2017. La primera de ellas tuvo por objeto ampliar y complementar el servicio de limpieza viaria en determinadas zonas del municipio, lo que supuso un incremento de 178.641,75 euros, IVA incluido. En la segunda, a consecuencia de la aplicación de las medidas del plan de ajuste aprobado por el Pleno de la corporación en marzo de 2012, la Junta de Gobierno acordó la modificación del plazo de amortización de la maquinaria y vehículos afectos al contrato, ampliándolo de siete a diez años, lo que suponía un ahorro estimado anual de 285.665,38 euros, IVA incluido, hasta la finalización del contrato. La última modificación se produjo en marzo de 2017, próximo a finalizar el contrato, y consistió en la reducción de la prórroga prevista de cuatro años a nueve meses, o al periodo estrictamente necesario para incoar un nuevo expediente de contratación, ante la intención del Ayuntamiento de no agotar el plazo máximo previsto en el contrato inicial, motivando dicha modificación únicamente en razones de interés general. La concertación de esta prórroga de nueve meses implicó la aprobación de un gasto de 6.290.498,12 euros, IVA incluido.

Posteriormente, y dado que aún no se había licitado el nuevo contrato una vez concluido el plazo de nueve meses antes citado, el Ayuntamiento adoptó distintos acuerdos para dar cobertura presupuestaria a la continuidad de la prestación de los servicios, en noviembre de 2017, en noviembre de 2018 y en noviembre de 2019 con aprobaciones de gasto respectivas, IVA incluido, de 8.918.763,12 euros, 9.056.144,02 euros y 9.056.144,02 euros.

En octubre de 2020, el nuevo contrato continuaba sin ser adjudicado. En esa fecha, la Junta de Gobierno Local volvió a acordar la incoación de un nuevo expediente de contratación, modificando la calificación jurídica del contrato, en ese caso como un contrato de servicios, a la vista de la normativa sobre contratación pública entonces aplicable.

En febrero de 2021, fecha de finalización de los cuatro años de prórroga inicialmente previstos en el contrato formalizado en 2007, todavía no se había adjudicado el nuevo contrato, lo que evidenció la falta de diligencia y celeridad del Ayuntamiento en la tramitación del expediente contractual, así como la incoherencia de la modificación acordada en 2017, por la que se acordaba la reducción de la prórroga, puesto que el contratista no solo continuó prestando el servicio durante los cuatro años

de prórroga previstos inicialmente, sino que, además, finalizado ese periodo, el nuevo contrato no se había llegado a adjudicar.

Hay que señalar al respecto que el cambio en la modalidad del contrato como consecuencia de la nueva legislación, así como el estado de alarma con motivo de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 no constituyeron razones suficientes para justificar la dilación en la tramitación del expediente de contratación, puesto que, si se hubiera actuado diligentemente, dentro de una planificación adecuada, el procedimiento de licitación no se hubiera prolongado de tal modo.

Precisamente, ante la falta de un contrato que diera cobertura legal a la prestación de los servicios, se elevó, el 18 de febrero de 2021, a la Junta de Gobierno local propuesta para la aprobación de la continuidad de la gestión del servicio por el mismo concesionario, por un importe total de 9.655.465,00 euros, IVA incluido, por un periodo de un año o hasta la formalización del nuevo contrato, circunstancia no prevista en la normativa aplicable al contrato –TRLCAP–, y que dio lugar a un reparo suspensivo de la Intervención municipal. La unidad gestora emitió un informe de discrepancia al reparo que llevó a la resolución de la discrepancia por la Alcaldía el 25 de mayo de 2021, que también ordenó la continuación con la tramitación del expediente.

El 26 de mayo de 2021 la Junta de Gobierno Local aprobó la continuidad en la prestación del servicio de acuerdo con la propuesta formulada. También aprobó las certificaciones emitidas y las facturas correspondientes a los meses de diciembre de 2020 a febrero de 2021 presentadas por el concesionario, así como la factura de compensación del acuerdo de ejecución y mantenimiento del equilibrio económico financiero de la concesión, al considerar que el contrato de gestión del servicio público había finalizado el 28 de febrero de 2021, es decir, una vez concluido el periodo de cuatro años de prórroga previsto de forma inicial en el contrato, todo ello por un importe total de 2.249.369,18 euros, IVA incluido. Asimismo, declaró la tramitación urgente del expediente de contratación en curso, a fin de lograr que el acuerdo de continuidad alcanzara la menor duración posible. Finalmente, el nuevo contrato se formalizó en octubre de 2022 por un importe total máximo anual de 11.071.457,43 euros, IVA incluido, y por un periodo de siete años prorrogable por otro más.

El personal destinado a la prestación de los servicios ascendió, a 31 de diciembre de 2021, a 242 empleados, tal y como figura en el Anexo 13.1.

Para la prestación de los servicios se emplearon combustibles respetuosos con el medioambiente en la maquinaria complementaria –alquiler de vehículos propulsados por gas natural comprimido–, recogida separada de las fracciones selectivas y optimización de rutas para reducir el consumo de combustible.

En el ejercicio fiscalizado se facturó de forma mensual por ambos servicios –prestados sin cobertura contractual, en virtud del acuerdo de continuidad del contrato– e incluyeron gastos derivados del acuerdo de ejecución y mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, suscrito en noviembre de 2007, tras la aprobación de un nuevo convenio colectivo del personal adscrito a la prestación de los servicios como consecuencia de una revisión salarial para el periodo 2007-2009.

El importe total de las facturas ascendió a 8.404.769,86 euros, IVA incluido, de los que 7.263.793,30 euros correspondían a la prestación de los servicios en el periodo de enero a diciembre de 2021 y 1.140.976,56 euros en concepto de mantenimiento del equilibrio financiero. Por servicios, 6.058.360,58 euros correspondieron al servicio de limpieza viaria y 2.346.409,28 euros al de recogida de residuos.

Al presupuesto de 2021 se imputaron 8.397.770,80 euros, correspondientes a las facturas de diciembre de 2020 a noviembre de 2021 y las correspondientes al equilibrio financiero de diciembre

de 2020 y junio de 2021, en concreto, a las aplicaciones 321.01.1621.22709 "Servicio de obras e infraestructuras. Recogida de residuos" y 321.01.1631.227.03 "Servicio de obras e infraestructuras. Limpieza viaria", y al presupuesto de 2022 las facturas de diciembre de 2021.

Se recaudaron ingresos por 2.563.669,17 euros, en concepto de tasa por el servicio de recogida de basuras, prevista en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos sólidos urbanos, según la cual la cuota tributaria total corresponde en un 72,52 % al servicio de recogida y transporte de basuras y en un 27,48 % a su tratamiento.

II.9.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

La unidad responsable del seguimiento y ejecución de las prestaciones fue el Servicio de Obras, Infraestructuras y Medio Ambiente, que en 2021 contó con seis empleados: un jefe de área, dos jefes adjuntos, una técnico y dos auxiliares técnicos.

Este personal resultó, a juicio de ese Servicio, insuficiente debido a que también ejercía el control de otros servicios municipales, lo que, según ese servicio municipal, supuso una carga de trabajo excesiva. Esta circunstancia fue conocida por los órganos de gobierno municipales, sin que conste que se haya adoptado medida alguna para su subsanación.

Los medios materiales que se dispusieron para ejercer control consistieron en vehículos municipales de inspección, ordenadores y programas informáticos, que se estimaron suficientes por la unidad responsable para llevar a cabo un adecuado control técnico.

El Jefe adjunto de Obras e Infraestructuras también fue designado como responsable del contrato. Este celebró reuniones con el concesionario de forma sistemática para transmitirle instrucciones, si bien estas se realizaron, según la entidad, de forma verbal, por lo que no se tiene constancia de las mismas.

Los auxiliares técnicos de inspección fueron los encargados de realizar inspecciones sistemáticas aleatorias a lo largo del ejercicio, que se reflejaron en informes mensuales de evaluación o seguimiento del servicio de limpieza viaria, en cumplimiento de los PPT. Las inspecciones se realizaron en las calles de distintos sectores del municipio, reflejando en las actas el porcentaje de limpieza realizado. También se emitieron informes mensuales de inspección de papeleras y sumideros, que se adjuntaron a las certificaciones de servicios mensuales.

Igualmente se contó con un protocolo ante incidencias y emergencias para actuaciones derivadas de fenómenos meteorológicos adversos, fundamentalmente en relación con la formación de hielo en las calles, actuando a demanda en otras circunstancias tales como lluvia o tormentas.

De acuerdo con los PPT, el concesionario estaba obligado a instalar un sistema de ayuda a la explotación (SAE) que permitiera como mínimo al Ayuntamiento controlar las frecuencias y recorridos de los vehículos destinados a la recogida de residuos, peso de cada contenedor recogido, reflejándose en tiempo real en dos puestos de control, uno ubicado en las oficinas del concesionario y otro ubicado en el Ayuntamiento. Dicho sistema, sin embargo, solo estuvo operativo al inicio de la ejecución del contrato, optándose por su eliminación a partir del quinto año de prestación de servicio, justificándolo en su defectuoso funcionamiento y resultados obtenidos. A partir de entonces, el control se efectuó mediante inspecciones visuales realizadas por los inspectores municipales, lo que supuso un incumplimiento de las obligaciones del concesionario contenidas en los PPT.

El control sobre el gasto se llevó a cabo por el Jefe del Servicio de Obras, Infraestructuras y Medio Ambiente, que verificó que se correspondía con las prestaciones efectivamente realizadas reflejadas en las certificaciones mensuales de ambos servicios. En cada una de ellas se incluyó una memoria de los servicios realizados en el mes correspondiente, justificando los precios reflejados en las relaciones valoradas e indicando, en su caso, si se habían realizado con alguna incidencia, no habiéndose detectado incidencia alguna en el ejercicio fiscalizado.

Por su parte, la empresa adjudicataria estableció una programación previa sobre la prestación del servicio, documento necesario en la presentación de la oferta como parte del proyecto técnico, con una descripción detallada de la plantilla, frecuencia de los servicios, horarios, equipos mecánicos, definición de las tareas, estudio económico, etc. El Ayuntamiento realizó actuaciones de control sobre dicha programación, sin que detectara desviaciones respecto de la programación inicial. De acuerdo con lo dispuesto en los PCAP, la empresa también llevó un libro de inspecciones, diligenciado por el Ayuntamiento, en el que se registraron las inspecciones realizadas por este y las órdenes dispuestas en relación con la prestación de los servicios.

Igualmente, la empresa concesionaria estableció un servicio de vigilancia y control de averías y emergencias, aunque no documentó sus actuaciones por escrito. Se habilitaron dos servicios, uno externo y otro interno. El primero de ellos se activaba en caso de avisos por parte del Ayuntamiento, policía, bomberos y demás entidades públicas de gestión de emergencias, con acceso a los teléfonos de los encargados del servicio que cubrían las 24 horas del día, 365 días al año, mientras que el servicio interno se servía de la información captada por los trabajadores, que detectaban las posibles incidencias, tales como papeleras rotas, contenedores averiados, falta de rejillas en los sumideros, pintadas, etc.

Para la recepción de posibles reclamaciones relativas a la prestación de los servicios, el Ayuntamiento habilitó diversos canales, tales como la vía telefónica –a través de un número de teléfono puesto a disposición por la empresa–, el Registro General del Ayuntamiento y un apartado de la página web municipal. En 2021 se recibieron un total de 148 reclamaciones, que fueron trasladadas a la adjudicataria para su resolución, siendo esta comprobada posteriormente por los servicios de inspección. Las reclamaciones se debieron principalmente a temas relacionados con la limpieza de las calles, atascos de sumideros, pintadas en fachadas y contenedores averiados.

II.9.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.9.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Toledo prestó el servicio de mantenimiento de parques y jardines de forma directa, con medios propios, y de forma indirecta a través de dos contratos de servicios, que estuvieron vigentes de forma sucesiva en el ejercicio fiscalizado, ante la falta de medios personales propios para la prestación íntegra del servicio directamente por personal municipal.

Con carácter previo, la entidad no realizó un estudio objetivo y detallado sobre el coste del servicio, en caso de que se prestase por personal propio ni sobre la forma más eficiente de prestación del servicio.

1) *Prestación directa*

La unidad municipal encargada de la prestación del servicio fue la de Parques y Jardines, a la que estaban adscritos en el ejercicio fiscalizado un total de 32 empleados, según se refleja en el Anexo

13.2, de los cuales dos de ellos, tenían la condición de personal funcionario y ejercían labores de gestión y administrativas, mientras que el resto eran personal laboral que realizaron las tareas de mantenimiento de los parques y jardines.

Este personal resultó insuficiente, a juicio de esa Unidad, para una correcta prestación del servicio, por la elevada superficie a mantener y las dificultades en la sustitución de personal en caso de bajas o ausencias vacacionales.

Tampoco se consideraron suficientes los medios materiales, debido a que algunos equipamientos se compartieron con otros departamentos o unidades municipales, los vehículos estaban pendientes de renovación dada su antigüedad y las instalaciones tenían deficiencias tanto de espacio como de mantenimiento.

Los gastos asociados a la prestación directa del servicio en 2021 se imputaron presupuestariamente al programa 1711 "Parques y Jardines", por 1.357.032,45 euros, correspondiendo el 90 %, 1.215.036,98 euros, a gastos de personal y el resto, 141.995,47 euros, a gastos varios de mantenimiento de maquinaria, energía eléctrica y estudios y trabajos técnicos.

2) Prestación indirecta

La prestación indirecta del servicio se llevó a cabo a través de dos contratos de servicios, que estuvieron vigentes de forma sucesiva en el ejercicio fiscalizado.

El primero de ellos se formalizó en julio de 2014 por un periodo inicial de cuatro años con posibilidad de dos prórrogas anuales y por un importe anual de 1.759.077,76 euros, IVA incluido. A lo largo de su vigencia, el contrato fue modificado en tres ocasiones, por ampliaciones de zonas verdes, y fue objeto de dos prórrogas anuales, conforme a las previsiones contenidas en el contrato y de una prórroga excepcional para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2020 y el 31 de mayo de 2021, o hasta la suscripción de un nuevo contrato, amparándose en el artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, motivado en la existencia de razones de interés público que justificaron la continuidad del servicio.

Con respecto al segundo contrato, en julio de 2020, la Junta de Gobierno local autorizó la celebración de un nuevo contrato a la vista del informe elaborado por la técnica municipal de gestión de zonas verdes, que puso de manifiesto la insuficiencia de medios personales y materiales en la brigada municipal de jardines para la prestación adecuada del servicio de forma directa por el Ayuntamiento. No obstante, dicho informe fue meramente formal, pues se limitó a indicar esta carencia de modo genérico y sin hacer referencia a la conveniencia de la no ampliación de los medios.

En febrero de 2021 se formalizó el nuevo contrato de limpieza, conservación y mantenimiento de zonas verdes y arbolado del Ayuntamiento de Toledo, por un periodo de tres años, con posibilidad de prórroga por dos años más, y por un importe de 2.165.649,12 euros para el primer año, IVA incluido, con un incremento anual de 1 % para los dos restantes.

Entre las medidas medioambientales previstas para la ejecución del servicio, los PCAP del contrato dispusieron que no se aceptarían aquellas ofertas que incumplieran las obligaciones aplicables en materia medioambiental e incluyeron, entre los criterios de valoración de las ofertas, un subapartado referido a la adecuación de los vehículos y maquinaria con menor ruido o contaminación. Asimismo, se incluyó como condición especial de ejecución del contrato la obligación de utilizar bolsas de

plástico compostables para la recogida de residuos, así como bolsas de plástico que cumplieran con determinados estándares europeos o nacionales de biodegradación a través del compostaje doméstico.

A la ejecución de este nuevo contrato se asignaron un total de 57 empleados, tal y como se refleja en el Anexo 13.3.

Los gastos derivados del primero de estos contratos ascendieron en 2021 a 311.325,90 euros, IVA incluido, mientras que los del segundo fueron de 1.835.250,93 euros, IVA incluido. Al presupuesto de 2021 se imputaron las facturas correspondientes a los meses de diciembre de 2020 a noviembre de 2021 por 2.091.216,61 euros, IVA incluido, a la aplicación presupuestaria 2021.321.03.1711.210.01 "Sección de obras, saneamiento de parques y jardines. Parques y jardines. Mantenimiento de parques y paseos".

A esta misma aplicación presupuestaria también se imputaron gastos en concepto de mantenimiento de la fontanería y fuentes de parques y jardines por 65.204,63 euros, IVA incluido; de desbroces de diferentes zonas verdes por 128.259,85 euros, IVA incluido; de conservación y mantenimiento áreas infantiles, conjuntos biosaludables y equipamientos de áreas caninas de titularidad municipal, por 120.394,62 euros, IVA incluido; y otros gastos por suministros diversos (herbicidas, camión, fitosanitarios, plantas, etc.), servicio de riego de arbolado viario, poda de saneamiento, destocoado, etc., por importe de 172.621,78 euros, IVA incluido. Los tres primeros de estos gastos derivaban de tres contratos de servicios formalizados en 2021, en los que se incluyó una memoria sobre la insuficiencia de medios, si bien las mismas se limitaron a indicar la carencia de medios personales y materiales, sin mayor motivación.

II.9.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1) *Prestación directa*

El control técnico sobre la prestación directa del servicio se llevó a cabo por el Servicio de Obras e Infraestructuras y Medio Ambiente.

Este Servicio asignó cuatro personas a la realización del control técnico, la Técnica de Zonas Verdes, una jefa de negociado de la sección administrativa –a tiempo parcial–, una auxiliar administrativa y un auxiliar técnico de servicios –a tiempo parcial–.

Estos medios personales resultaron insuficientes para un desempeño adecuado del control técnico, ya que además del seguimiento técnico y económico del servicio de mantenimiento de parques y jardines, también debían realizar otras labores técnicas tales como las redacciones de proyectos y licitaciones. Esta insuficiencia de medios dio lugar a retrasos en propuestas de talas de los árboles, en acumulaciones en la revisión de incidencias o demoras en el cumplimiento de otras labores relativas a zonas verdes municipales, circunstancias que se pusieron en conocimiento del concejal del área correspondiente, sin que conste que se hayan adoptado medidas para su subsanación.

De la misma manera, los medios materiales disponibles fueron, a juicio del Servicio responsable, también insuficientes, ya que no contaron con equipamiento específico para el control técnico, sino solo un ordenador de sobremesa, un vehículo y un teléfono móvil.

Para la prestación del servicio se estableció una programación semanal con el fin de determinar tanto las zonas de actuación como las labores a ejecutar. Esta programación fue objeto de control técnico en relación con diversos aspectos tales como el cumplimiento de los plazos establecidos, el

personal asignado a las tareas o las bajas producidas, sin que se detectase alguna desviación en relación con la programación prevista.

Se efectuaron inspecciones semanales oculares del mantenimiento efectuado, de las que no hay constancia documental, así como inspecciones en los talleres municipales de los equipos y maquinaria afectos al servicio en función de los kilómetros realizados y de las horas de uso, que se documentaron en fichas técnicas y hojas de trabajo individuales en las que figuraban los trabajos realizados y la fecha de su realización.

También se dispuso de un plan de mantenimiento y limpieza de los bienes afectos al servicio en el que se incluyeron diversos planes, como los de poda, de plantaciones, de desbroces, de riego con cisterna, de siega o de mantenimiento de fuentes de agua potable y ornamentales, entre otros.

Igualmente se efectuó un control económico de los gastos facturados mediante la verificación de los artículos suministrados y los importes reflejados en los albaranes.

El Ayuntamiento habilitó diversos canales para el registro de las posibles reclamaciones de las personas usuarias del servicio, tales como el Registro General, un apartado integrado en la web municipal, vía telefónica y atención presencial. En el ejercicio fiscalizado se registraron un total de 355 reclamaciones, que afectaron tanto al servicio prestado con medios propios como a través de prestación indirecta, que se revisaron y se trataron en función de la urgencia, redactando un parte de trabajo al respecto. Las reclamaciones versaron principalmente sobre incidencias ocasionadas por el arbolado.

2) *Prestación indirecta*

El control técnico sobre la prestación el servicio se efectuó por una solo empleada, la Técnica de Zonas Verdes, que también fue designada como responsable del contrato. Esta mantuvo reuniones con la empresa prestataria del servicio, además de contactos a través de correo electrónico, de una aplicación de telefonía móvil y de una aplicación establecida para el seguimiento de incidencias.

El personal asignado resultó insuficiente para ejercer el control adecuadamente. Esta carencia de medios supuso que se dejaran sin revisar algunos de los trabajos encomendados, circunstancia de la que se dio traslado al concejal del área correspondiente sin que se conozca que se hayan adoptado medidas para su subsanación.

A pesar de esta falta de medios, no se llevó a efecto la previsión contenida en los PPT según la cual el Ayuntamiento podía encargar a la empresa prestataria la contratación de una asistencia externa seleccionada y aprobada previamente por la entidad local, para trabajos de inspección y seguimiento, destinando para ello un importe de 50.000 euros/año. Conforme a los PPT, en el supuesto de que el Ayuntamiento no encargase la contratación de dicha asistencia externa, se procedería a la compensación del importe correspondiente que la misma debía destinar a este fin a favor del Ayuntamiento. La compensación correspondiente a 2021 se efectuó en las certificaciones de marzo y abril de 2022.

También se dispuso, a juicio de la entidad, de escasos medios materiales –un ordenador de sobremesa, un vehículo, que puso la empresa prestataria a disposición del Ayuntamiento en

cumplimiento de los PPT y un teléfono móvil–, habiendo sido necesarios medios adicionales más operativos que facilitaran y mejoraran el control realizado²⁹.

Con carácter general, las comunicaciones entre el Ayuntamiento y la entidad prestataria se realizaron a través de correos electrónicos, informes periódicos, reuniones presenciales o telemáticas y a través del buzón de quejas y reclamaciones.

De acuerdo con los PPT, se constituyó una comisión de seguimiento, integrada por el representante de la empresa adjudicataria, el responsable del contrato y la concejala responsable del área. Esta comisión debía reunirse al menos mensualmente, según los PPT, con el objeto de vigilar el buen funcionamiento del servicio y poder dar solución a los problemas que se pudieran derivar durante la ejecución del mismo. Sin embargo, dichas reuniones se sustituyeron por comunicaciones a través de mensajería móvil, justificándolo la entidad en que de este modo se podía lograr una comunicación permanente entre sus miembros. Este razonamiento no justifica el haber incumplido lo dispuesto en los PPT, pues estos no preveían la sustitución de las referidas reuniones por otros mecanismos alternativos, siendo en todo caso posible el mantenimiento de ambos sistemas –reuniones y mensajería móvil– en aras a reforzar el control del servicio.

Los mecanismos de control empleados consistieron en inspecciones oculares semanales que tuvieron por objeto revisar los trabajos efectuados y, en particular, la ejecución del plan de plantaciones y el plan de podas. Estas inspecciones se documentaron a través de certificaciones mensuales que contenían una relación de las labores realizadas, tal y como estaba previsto en los PPT.

Según los PPT, a lo largo del contrato había de desarrollarse un protocolo de calidad de los trabajos. Los PPT establecieron los controles a efectuar y el procedimiento a seguir, debiéndose expedir fichas de control y levantar actas de inspección. El resultado de control de calidad sería la base de aplicación de alguna de las deducciones que pudieran aplicarse en caso de superar los umbrales establecidos. De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, en 2021 sólo se aplicó parcialmente dicho protocolo, siendo a partir de abril de 2022, coincidiendo con la comunicación del inicio de las actuaciones fiscalizadoras, cuando se aplicó en su totalidad, sin que se hayan aportado actas acreditativas de su ejecución, a pesar de haber sido solicitadas.

El Ayuntamiento verificó que los gastos facturados se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas a través de la conformidad de las certificaciones mensuales emitidas por la Técnica de Zonas Verdes, con el V.º B.º del Jefe del Servicio de Obras, Infraestructuras y Medio Ambiente, tal y como se exigía en los PPT, sin que se detectase alguna incidencia. Además, el personal auxiliar del Servicio de Parques y Jardines llevó a cabo revisiones y comparaciones de los precios reflejados en los albaranes con los previstos en los PPT.

En relación con las posibles incidencias, el Ayuntamiento habilitó diversas vías de comunicación para registrar las reclamaciones de la ciudadanía, que consistieron principalmente en un apartado integrado en la página web, el Registro General del Ayuntamiento, vía telefónica y vía presencial.

La empresa, por su parte, elaboró una programación en la que figuraban las tareas mensuales a realizar y la intensidad –baja, media o alta– con la que llevar a cabo cada una de ellas. El desarrollo de dicha programación se plasmó en partes de trabajo entregados al servicio municipal encargado de la supervisión de los trabajos realizados y en un resumen mensual de las actuaciones llevadas

²⁹ A fecha de diciembre de 2022, el Ayuntamiento ha informado que se estaba trabajando en la implantación de una plataforma específica para el control del servicio que aglutinase diversos parámetros relevantes para dicho control, tales como las quejas presentadas por los usuarios, el buzón del ciudadano y las incidencias detectadas *in situ*.

a cabo. En la programación mensual se reflejaron tanto los equipos personales y materiales a utilizar en las distintas tareas y la organización del personal dividido por zonas o por trabajos. El Ayuntamiento realizó un control en relación con el desarrollo de la programación, básicamente en relación con el cumplimiento de plazos.

Igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en los PPT, la empresa contó con un plan de control de incidencias para el desarrollo del servicio, en el que se debían recoger todos los avisos recibidos por parte del Ayuntamiento. En ejecución de dicho plan se emitieron informes de las actuaciones realizadas firmados por el jefe de servicio de la empresa, en los que constaban la fecha y el objeto de la incidencia, la localización, y las actuaciones realizadas para su resolución.

También dispuso, de acuerdo con los PPT, de diversos planes o programas de mantenimiento, tales como el programa de plantaciones, de sistemas de riego, de podas, de talas, de tratamientos fitosanitarios o de fuentes ornamentales.

Sin embargo, no llevó un libro de inspecciones, diligenciado por el Ayuntamiento, en el que debían figurar las inspecciones realizadas y las órdenes dispuestas en relación con la prestación del servicio, incumpliendo lo exigido en los PPT. En su lugar, se optó por un sistema de comunicaciones a través de correos electrónicos, que, a juicio del Ayuntamiento, resultaba más dinámico y acorde con el desarrollo de las prestaciones.

II.9.3. Servicio de tratamiento de residuos

II.9.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El servicio de tratamiento de residuos de Toledo se prestó, al igual que en Talavera de la Reina, por el Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales de la Provincia de Toledo a través de una sociedad de economía mixta.

En septiembre de 1996, el Ayuntamiento de Toledo y el Consorcio firmaron un convenio por el que se autorizaba al primero a realizar vertidos en el nuevo vertedero controlado de residuos sólidos urbanos del municipio de Toledo, debiendo abonar una cantidad por cada tonelada métrica de residuos sólidos urbanos vertida, que debía producirse a mes vencido previa expedición de la correspondiente liquidación por parte del Consorcio. Este convenio tenía una vigencia inicial de seis meses prorrogable tácitamente por periodos mensuales hasta alcanzar la duración máxima de un año. Concluido su periodo de vigencia, se mantuvieron en los años sucesivos –incluido el fiscalizado– las condiciones previstas en este convenio, sin que conste que se haya suscrito desde entonces un nuevo convenio.

Cuenta con una plantilla aproximada de 400 trabajadores, entre administrativos, conductores, encargados, ingenieros, mecánicos, peones, personal de mantenimiento y técnicos de medioambiente.

En relación con las obligaciones económicas derivadas de la prestación del servicio, la Diputación de Toledo, a través del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Toledo, emite mensualmente al Ayuntamiento un recibo por los gastos realizados, que en 2021 ascendieron a 1.200.480,82 euros para los meses de enero a diciembre.

Los gastos se imputaron a la aplicación presupuestaria 321.01.1623.227.19 “Servicio de obras e infraestructuras. Tratamiento de residuos. Centro de transformación de residuos sólidos urbanos”. Al presupuesto de 2021 se aplicaron los recibos correspondientes al periodo diciembre de 2020-

noviembre de 2021, por un total de 1.194.344,12 euros, y además 885,09 euros correspondientes al servicio de gestión de animales domésticos, mientras que los gastos correspondientes a diciembre de 2021 se imputaron al presupuesto de 2022.

Se recaudaron ingresos por importe de 968.159,30 euros, de acuerdo con lo previsto en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos sólidos urbanos del municipio de Toledo.

II.9.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento no llevó a cabo un seguimiento y control técnico sobre la prestación del servicio de tratamiento de residuos, salvo en lo que se refiere a la verificación de los gastos efectuados comprobando que los albaranes de los depósitos de residuos sólidos urbanos en planta coincidían con las liquidaciones anuales a abonar al Consorcio, sin que se detectara incidencia alguna en la facturación recibida en el ejercicio, de forma que el seguimiento del servicio se realizó exclusivamente por el Consorcio, que era la entidad prestataria del mismo.

Asimismo, el Ayuntamiento, al igual que el de Talavera de la Reina, conoció de la actividad del Consorcio mediante la participación de los representantes de la entidad local en los órganos de gobierno de aquel, Pleno y Comisión Ejecutiva.

El Ayuntamiento no habilitó ningún canal de comunicación para el registro de las posibles quejas y reclamaciones que pudieran derivarse de la prestación del servicio.

Por su parte, el Consorcio habilitó una página web para dar a conocer el servicio a la ciudadanía, aun cuando mucha de la información publicada no se encuentra actualizada, como es el caso de la información contable y presupuestaria y los datos y gráficas acerca de la evolución del Consorcio.

II.9.4. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Toledo estuvo sujeta en el ejercicio fiscalizado a la normativa estatal y autonómica de aplicación, sin que contara con alguna norma interna de desarrollo y adaptación de la normativa general y, en particular, sobre las nuevas previsiones contenidas en el RCIL.

La Unidad de Intervención estuvo compuesta, en el ejercicio fiscalizado, por cinco empleados, todos ellos funcionarios –Interventor General, Viceinterventora General, dos jefes de negociado y un auxiliar administrativo–. Asimismo, dispuso de aplicaciones informáticas para el desempeño de sus funciones, que permitían la emisión automática de informes derivados de las fiscalizaciones realizadas.

El Ayuntamiento de Toledo aplicó el régimen de intervención limitada previa de requisitos básicos a todo tipo de gastos y obligaciones de la entidad, en virtud del acuerdo del Pleno de 1 de febrero de 2001 en el que se determinó, además, otros extremos a comprobar según la tipología del expediente en función de las debilidades de la gestión, riesgos advertidos, etc. Sin embargo, no se llevó a cabo la fiscalización e intervención plena posterior sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios que prevé el artículo 13.4 del RCIL.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. En

este caso, tampoco se realizó el control posterior de los ingresos derivados de los servicios fiscalizados que requiere el artículo 9.2 del RCIL.

En el ejercicio de la función interventora se comprobó la realización efectiva de los servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines, no así el servicio de tratamiento de residuos, así como su adecuación al contenido del correspondiente contrato, en su caso, antes de proceder al reconocimiento de la obligación y a la liquidación del gasto.

Para ello se comprobaron las certificaciones emitidas verificando su contenido conforme con los pliegos de los contratos vigentes, en el caso de la prestación indirecta, de acuerdo con el contenido del informe de seguimiento de la ejecución emitido por el servicio responsable del control técnico del contrato. Para realizar esta comprobación se solicitó asesoramiento al gabinete económico del Ayuntamiento, que revisó y cotejó las certificaciones emitidas por la unidad responsable del servicio para verificar también que la prestación era correcta, así como los precios reflejados en las certificaciones. El resultado de las comprobaciones se reflejó en un informe firmado por el economista municipal, en el que se informó de cada una de las certificaciones mensuales y del crédito presupuestario disponible.

El órgano Interventor emitió, en marzo de 2021, un informe de reparo con efectos suspensivos sobre la propuesta formulada por la unidad gestora del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos en relación con la continuidad del servicio, por la omisión de los requisitos y trámites esenciales establecidos en la LCSP respecto a la contratación de los servicios públicos, ya que no consideraba un hecho imprevisto la justificación en el retraso de la contratación por un cambio en la modalidad del contrato impuesta por la LCSP, ya que esta norma había entrado en vigor en marzo de 2018. Por Decreto de Alcaldía de 25 de mayo de 2021 se acordó la resolución de la discrepancia y la continuación de la tramitación del expediente.

En el ejercicio 2021 no se realizaron actuaciones de control permanente ni auditorías públicas sobre los servicios fiscalizados ni tampoco se previeron en el plan de control financiero, argumentando la Intervención que, de conformidad con el artículo 31 del RCIL, en el plan se incluyen las actuaciones que, conforme al análisis de riesgos practicado por la Intervención, se consideran las áreas más adecuadas según los medios de los que se disponen. En tal sentido, atendiendo a los protocolos existentes para la aprobación de las facturas de dichos servicios, la Intervención no apreció riesgo significativo en los servicios fiscalizados para su inclusión en el plan anual de control financiero.

En 2021 se formalizó un plan de acción en relación con el informe resumen correspondiente a 2020, previsto en el artículo 38 del RCIL, si bien, no se previeron medidas que afectarían a los servicios fiscalizados.

II.10. AYUNTAMIENTO DE TORRELAVEGA

II.10.1. Servicio de limpieza viaria

II.10.1.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Torrelavega prestó, en el ejercicio fiscalizado, el servicio de limpieza viaria de forma directa, a través de la Sección de limpieza viaria del Servicio de Movilidad, Energía y Medioambiente.

Para la prestación del servicio el Ayuntamiento asignó un total de 66 empleados, cuya distribución, a 31 de diciembre de 2021, se detalla en el Anexo 14.1.

Esta Sección consideró insuficientes los medios personales³⁰ y materiales que se destinaron a la prestación del servicio, al estimar necesaria para su correcta prestación la contratación de un encargado y un mecánico y la renovación de la maquinaria empleada en el servicio, sustituyendo los vehículos antiguos altamente contaminantes y con gastos de mantenimiento elevados por otros más eficientes.

El importe total de los gastos derivados del servicio fue de 2.250.103,85 euros, aplicado al capítulo 1 del presupuesto, en lo referente a las retribuciones del personal por una cuantía de 1.989.015,65 euros y al capítulo 2 de gastos corrientes, por la conservación de la maquinaria y material de transporte empleados en el servicio, por 124.448,62 euros, por suministros de combustible para los vehículos, por importe de 134.763,58 euros, así como por dietas, por importe de 1.876,00 euros.

II.10.1.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico se realizó a través de la misma unidad que tenía encomendada la prestación del servicio, destinando para ello cinco personas, la Jefa de servicio, el Jefe de sección y tres jefes de grupo. A pesar de ello, este personal no fue suficiente, ya que tanto la Jefa de servicio como el Jefe de sección carecían de dedicación exclusiva para este cometido y los tres jefes de grupo tenían que compaginar las tareas de prestación y control del servicio. Ante dicha situación, el Ayuntamiento contrató de forma temporal, un ingeniero técnico industrial, al que se le encomendó la tarea de auditar internamente el servicio, concluyendo que era necesaria la contratación de un encargado para el control y la coordinación del servicio y un mecánico para el control del mantenimiento de la maquinaria, desconociéndose si se ha llegado a llevar a efecto esta medida.

No se proporcionó formación específica al personal encargado del control técnico, que tampoco contó con suficientes medios materiales, ante la obsolescencia de los medios informáticos y de telefonía, además de que no se pudo desarrollar una aplicación informática específica para el control del servicio, independiente de la aplicación existente para asuntos generales del Ayuntamiento.

Ante estas circunstancias, el control realizado se limitó a la realización de inspecciones oculares de los sectores de limpieza a fin de comprobar el desarrollo del servicio, reflejadas en partes diarios, y de inspecciones funcionales en talleres autorizados de los maquinaria y equipos, que se documentaron en partes semanales de control.

También se comprobó que los gastos derivados del servicio se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, sin que se detectara incidencia alguna.

En relación con la ciudadanía, se habilitaron canales de comunicación, a través de la página web del Ayuntamiento, del Registro General, vía telefónica y a través de la aplicación Línea Verde, permitiendo que los ciudadanos pudieran hacer un seguimiento del estado de sus reclamaciones a través de dicha aplicación. En 2021 se registraron un total de 273 quejas y reclamaciones, que versaban sobre cuestiones referidas a limpieza viaria propiamente dicha, a vertederos y a grafitis y pintadas.

³⁰ La carencia de personal se ha suplido parcialmente mediante contrataciones temporales, fundamentalmente, en periodos de vacaciones, financiadas mediante subvenciones del Gobierno de Cantabria para la inserción laboral de personas desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social.

II.10.2. Servicio de mantenimiento de parques y jardines

II.10.2.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Torrelavega prestó el servicio de mantenimiento de parques y jardines de forma directa a través del organismo autónomo Patronato Municipal de Educación³¹, en concreto, a través de una de sus unidades, el Centro Especial de Empleo SERCA, juntamente con el Servicio de Mantenimiento y Seguridad de Edificios e Instalaciones municipales del Ayuntamiento de Torrelavega.

El Centro Especial de Empleo SERCA, que ocupó mayoritariamente a personal con discapacidad física, psíquica, intelectual o sensorial, realizó, entre otras, las tareas de siega de césped, desbroces y escardas, preparación de suelos, plantaciones, podas de árboles y arbustos o acondicionamiento de campos deportivos, realizando el Ayuntamiento, con personal municipal, el resto de las tareas, que fueron principalmente de carácter administrativo.

Para la prestación del servicio, se asignaron 78 empleados, 73 por parte del Patronato, que representó el 93 % del total, y el restante 7 %, cinco empleados, por el Ayuntamiento de Torrelavega, tal y como se detalla en el Anexo 14.2.

La asignación de medios personales realizada no se consideró suficiente para una correcta prestación del servicio, dado el incremento paulatino de las zonas a mantener por una creciente naturalización de los espacios urbanos y la rigidez de la plantilla existente, en la que únicamente se repusieron vacantes de años anteriores. Como medida para la subsanación de esta situación, se vinieron suscribiendo contratos temporales de interinidad hasta la resolución de los procesos selectivos derivados de las ofertas de empleo público sin cubrir, que si bien constituyen una solución temporal no optimizan la gestión de los recursos humanos.

Los gastos incurridos en el ejercicio fiscalizado fueron de 1.004.294,63 euros, cuyo mayor importe correspondió a gastos corrientes en relación con la prestación de servicios del SERCA, por 751.243,32 euros, correspondiendo el resto a gastos de personal; mantenimiento, conservación y suministros varios; e inversiones en los parques municipales.

II.10.2.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico se llevó a cabo por cinco empleados del SERCA, que también formaban parte del personal que prestaba el servicio –el Jefe de área, tres encargados de área y un encargado de actividad–. Para ejercer este control contaron con dos vehículos para la inspección de las zonas afectas al servicio, así como equipos informáticos.

Las comunicaciones entre el Ayuntamiento y el SERCA se realizaron mediante correo electrónico, sin que la entidad local dispusiera de una aplicación informática específica que facilitara el seguimiento de la prestación del servicio.

El SERCA contó con una programación semanal de actividades, en el que figuraban, entre otros extremos, el personal encargado de realizar las tareas, el lugar de trabajo y el tipo de actividad

³¹ El Patronato de Educación del Ayuntamiento de Torrelavega se constituyó el 25 de noviembre de 1983, mediante acuerdo del Pleno de la Corporación.

(poda, siega, plantación...), realizando posteriormente un control de esa programación mediante inspecciones oculares diarias, que se documentaron en partes mensuales.

También se llevaron a cabo inspecciones funcionales de los equipos, maquinaria y otros elementos utilizados, que se documentaron en unos cuadrantes semanales, e inspecciones oculares de seguridad del personal y de los equipos de trabajo, que se documentaron en informes en los que se pusieron de manifiesto las condiciones de trabajo y las deficiencias detectadas. Además, se realizaron por órganos especializados inspecciones técnicas trianuales de las plataformas elevadoras y de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

El Ayuntamiento comprobó que los gastos derivados del servicio se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, sin que se detectara incidencia alguna.

La entidad habilitó canales de comunicación con la ciudadanía para la presentación de quejas y reclamaciones, para lo que utilizó tres vías distintas: el Registro General municipal, vía telefónica y la aplicación Línea Verde, registrándose 25 quejas en 2021, principalmente relacionadas con solicitudes de desbroces, arreglos de socavones, limpieza de alcorques o podas de árboles y setos o ramas secas.

II.10.3. Servicio de recogida de residuos

II.10.3.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Torrelavega prestó el servicio de recogida de residuos a través del sistema de gestión directa, mediante la sociedad mercantil Aguas Torrelavega S. A., sociedad de capital íntegramente municipal.

La sociedad aportó los medios, tanto personales como materiales, para la prestación del servicio. También se previó la realización de transferencias del Ayuntamiento a la sociedad para la renovación de la flota de maquinaria y la posibilidad por parte del Ayuntamiento de realizar adquisiciones de nueva maquinaria para su adscripción a Aguas Torrelavega.

En 2021 el personal asignado a la prestación del servicio fue de 21 empleados, de diferentes categorías laborales, tal y como se detalla en el Anexo 14.3.

Las relaciones entre el Ayuntamiento y la sociedad estuvieron reguladas, fundamentalmente, por los estatutos sociales de la sociedad, las bases de ejecución de los presupuestos anuales y los contratos programa. Los estatutos sociales establecían la obligación de elaborar un contrato programa anual en relación con la prestación del servicio, que había de ser aprobado por el Pleno de la Corporación y que, para el ejercicio fiscalizado, incluyó la realización de pagos mensuales desde el Ayuntamiento a la sociedad por 128.768,65 euros, en concepto de contraprestación por los gastos de recogida de residuos sólidos urbanos, que para las doce mensualidades supuso un importe total de 1.545.223,80 euros.

Los gastos aplicados al presupuesto de 2021 alcanzaron un importe de 1.410.809,82 euros, que abarcó las mensualidades del mes de diciembre de 2020 y de enero a octubre de 2021³², por un importe total de 1.405.446,19 euros, imputados a la aplicación presupuestaria 35000/1621/22750

³² La aplicación presupuestaria a través de la que se realizaron los pagos no se dotó de suficiente crédito para el pago de las doce anualidades de 2021, para cuya previsión se debería haber tenido en cuenta el importe abonado en 2020 junto con la actualización anual del precio del servicio.

“Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Recogida de residuos urbanos”, además de 5.363,33 euros por la adquisición de contenedores, imputados a la aplicación presupuestaria 35000/1621/62500 “Inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general. Mobiliario. Adquisición de contenedores”.

El Ayuntamiento percibió ingresos por un total de 2.832.502.74 euros, de los que 159.987,21 euros correspondieron a ingresos por la recogida selectiva de envases ligeros y papel-cartón de la empresa de residuos de Cantabria³³ y el resto, 2.672.515,53 euros, a ingresos en concepto de tasa por la recogida, conducción, trasiego, vertido, manipulación y eliminación de residuos urbanos.

II.10.3.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control sobre la prestación del servicio se llevó a cabo por el Servicio de Movilidad, Energía y Medio Ambiente del Ayuntamiento –a través de la Jefa de servicio– y, fundamentalmente, por el Departamento de recogida de residuos domésticos de la empresa municipal prestadora del mismo –a través de su Jefe de departamento–, que dirigió las labores de control técnico y aportó los medios materiales para ello. Dichos medios se estimaron insuficientes, al no contar con un programa informático específico para el seguimiento de las labores realizadas.

El control técnico llevado a cabo por la sociedad municipal fue escaso, limitándose a la realización de inspecciones oculares diarias de las zonas de recogida de residuos, inspecciones funcionales de los equipos, maquinaria y materiales utilizados, que no tenían una periodicidad predeterminada, y una inspección anual en relación con la seguridad de los equipos empleados. Ninguna de estas inspecciones fue documentada en partes o informes de resultados.

Para la prestación del servicio se realizó una programación previa, en el que se establecieron unos objetivos mínimos del servicio. Sin embargo, no consta que el Ayuntamiento realizara el seguimiento y control de la ejecución de dicha programación³⁴.

El Ayuntamiento comprobó, sin detectar ninguna incidencia, que los gastos derivados de la prestación del servicio se correspondieron con las prestaciones efectivamente realizadas, según el procedimiento establecido en las bases de ejecución del presupuesto.

En 2021 se recibieron un total de 312 reclamaciones, a través del Registro General del Ayuntamiento, vía telefónica y de la aplicación Línea Verde, que se atendieron directamente por los operativos responsables y se contestaron a través de los mismos medios de presentación tan pronto como fueron resueltas.

³³ La empresa de reciclaje pagó al Ayuntamiento por cada fracción de recogida selectiva de envases ligeros y papel-cartón.

³⁴ El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, ha aportado un informe emitido en mayo de 2023 por el Jefe del Departamento de Recogida de Residuos Domésticos de la sociedad municipal prestataria del servicio, en el que se citan los instrumentos de control sobre la ejecución del servicio, lo que acredita el seguimiento del mismo por la sociedad municipal, no así por el Ayuntamiento fiscalizado.

II.10.4. Servicio de tratamiento de residuos

II.10.4.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El Ayuntamiento de Torrelavega prestó el servicio de tratamiento de residuos a través del sistema de gestión indirecta, por la sociedad mercantil del Gobierno de Cantabria denominada Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A. (MARE).

La retribución derivada de la prestación de este servicio se realizó mediante la tasa de gestión final de residuos urbanos, creada por la Ley 6/2005, de 26 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales para la comunidad autónoma de Cantabria para el año 2006, liquidada de forma mensual por el Gobierno de Cantabria en función de las toneladas de residuos entregadas para su tratamiento. Dicha tasa fue abonada por el Ayuntamiento de Torrelavega con cargo a la aplicación presupuestaria 35000/1623/22501 "Tratamiento de residuos, tasa Ley de Cantabria 6/2005", que, en el ejercicio fiscalizado supuso un total de obligaciones reconocidas por 1.386.112,11 euros, aunque dentro del ejercicio se abonaron 1.260.852,85 euros, ya que el pago correspondiente al mes de diciembre se imputó presupuestariamente al ejercicio 2022.

II.10.4.2. CONTROL MUNICIPAL SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El control técnico de la prestación del servicio se realizó por la entidad pública responsable de prestarlo. El Ayuntamiento designó a la Jefa del Servicio de Energía, Movilidad y Medio Ambiente como responsable del control del servicio de tratamiento de basuras municipal, que básicamente se limitó a la revisión de las facturas remitidas por el Gobierno de Cantabria y a la comprobación de que los gastos derivados del servicio se correspondían con las prestaciones efectivamente realizadas, según lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto municipal aprobadas para 2021, sin que se detectase incidencia alguna.

II.10.5. Control del órgano de Intervención sobre la prestación de los servicios

En el ejercicio del control interno, la Intervención del Ayuntamiento de Torrelavega estuvo sujeta en el ejercicio fiscalizado, además de a la normativa estatal y autonómica de aplicación, a las bases de ejecución del presupuesto, si bien estas bases, reproducían fundamentalmente lo establecido en el RCIL.

El departamento de Intervención estuvo integrado, en el ejercicio fiscalizado, por seis personas, el Interventor General, una adjunta a Intervención General, un técnico de fiscalización, un técnico de gestión y dos administrativos.

Para el desempeño de sus funciones, no dispusieron de una aplicación informática específica, de manera que los informes sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios no se realizaron de forma automática, sino que se fueron elaborando de manera individualizada a medida que se presentaron los expedientes o facturas de los servicios en el departamento de Intervención.

El Ayuntamiento de Torrelavega tenía implantado un sistema de fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos desde 2018. Sin embargo, no realizó con posterioridad una fiscalización e intervención plena sobre los gastos derivados de la prestación de los servicios, tal y como prevé el artículo 13.4 del RCIL. Ello hizo que el control efectuado resultara insuficiente en la medida en que, al limitarse el control previo a comprobar solo unos extremos, dicho control debería haberse complementado con un control posterior.

En cuanto al control de los ingresos, el Pleno acordó la sustitución de la fiscalización previa de derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. En este caso, tampoco consta que se realizara el control posterior de los ingresos derivados del servicio de recogida de residuos que requiere el artículo 9.2 del RCIL³⁵.

En el ejercicio de la función interventora, el órgano de Intervención comprobó la efectiva realización de las prestaciones facturadas, mediante la verificación de la conformidad de los servicios técnicos y realizando la fiscalización previa de las propuestas de gasto. Para ello, solicitó asesoramiento técnico a otros órganos del Ayuntamiento, en concreto, a los respectivos jefes de servicio o técnicos superiores de cada uno de los servicios para la realización de las distintas comprobaciones, sin que se detectase ninguna incidencia en la facturación.

En el ejercicio fiscalizado el órgano interventor elaboró el plan de control financiero, en el que se incluyeron actuaciones de control permanente en relación con el Patronato Municipal de Educación y el Centro Especial de Empleo SERCA, responsables de la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines, en concreto, el análisis del régimen de dedicaciones y declaraciones de excepcionalidad en todas las contrataciones de personal.

Dicho control permanente no llegó a efectuarse, justificándolo el órgano de Intervención en la falta de medios y que motivó que se realizara un control financiero selectivo sobre contratación y subvenciones, que se consideraron áreas prioritarias en base al análisis de riesgos realizado.

No obstante, el Patronato Municipal de Educación y el Centro Especial de Empleo SERCA fueron objeto de una auditoría contable y de cumplimiento, para lo que se contrató a una firma de auditoría privada, contratada en 2020 por un periodo de dos años y por un importe de 14.641,00 euros, IVA incluido. En el ejercicio 2021 se emitió el informe definitivo de la auditoría de cumplimiento de ambas entidades correspondiente al ejercicio anterior³⁶. Dicho informe se emitió por la firma de auditoría, sin que conste su aprobación definitiva por el órgano de Intervención³⁷. Al respecto ha de indicarse que la habilitación que contiene el artículo 34 del RCIL para que el órgano interventor pueda recabar la colaboración privada en la realización de las auditorías públicas no supone una transferencia de la competencia que tiene atribuida, debiendo las firmas privadas de auditoría ajustarse a las instrucciones dictadas por el órgano interventor. Resulta preciso, por ello, que los informes elaborados por los colaboradores privados cuenten con la aprobación definitiva de los órganos que tienen reconocida la competencia para actuar en el ámbito del control interno de las entidades locales y solo adquirirán el carácter formal de informe de auditoría cuando la normativa expresamente lo contemple.

Asimismo, en la auditoría de las cuentas anuales de la sociedad Aguas Torrelavega S.A. se recogieron una serie de posibles actuaciones a realizar en el año 2022 en relación con el servicio de recogida de residuos, tales como la instauración de la recogida selectiva orgánica o de la fracción

³⁵ La entidad, en el trámite de alegaciones, ha declarado que la Intervención municipal examina la cuenta de recaudación y comprueba que las declaraciones de baja y fallidos cuentan con la documentación y justificación obligatoria; la situación de los valores aplazados, suspendidos, recurridos, y la situación de los concursos. Sin embargo, no ha aportado documentación alguna que acredite dicho examen.

³⁶ En diciembre de 2022 el informe de auditoría definitivo del Patronato y del SERCA correspondiente al ejercicio 2021 aún no estaba concluido.

³⁷ El Ayuntamiento, en el trámite de alegaciones, ha señalado que los informes definitivos de las auditorías contables y de cumplimiento encargadas por la Intervención se analizaron por ese órgano y se sometieron al Consejo y a la Comisión del Patronato Municipal de Educación, en donde fueron verbalmente comentados y aclarados por el Interventor con respuesta a las preguntas de los Concejales. Estas alegaciones vienen a explicar el procedimiento seguido en el Patronato para el examen de los informes de auditoría emitidos por firmas externas pero no acreditan que el informe al que se refiere este Informe de fiscalización fuera formalmente aprobado por la Intervención municipal.

textil, la recogida separada de residuos domésticos peligrosos o de los aparatos electrónicos y eléctricos, el desarrollo de un programa de concienciación, sensibilización y difusión a la ciudadanía y la organización de jornadas formativas.

II.11. CONSIDERACIONES SOBRE IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y TRANSPARENCIA

II.11.1. Observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

1) Planes de igualdad

Siete de los diez ayuntamientos³⁸ analizados, los Ayuntamientos de Cáceres³⁹, Ciudad Real, Guadalajara, Mérida, Molina de Segura⁴⁰, Talavera de la Reina y Toledo, contaron con planes de igualdad en el ejercicio 2021.

Todos estos planes eran de aplicación al personal que presta servicios en dichos ayuntamientos y sus entidades dependientes, y, por tanto, al personal que participó en la prestación y control de los servicios fiscalizados, a excepción de los Ayuntamientos de Mérida y Toledo que disponían de planes dirigidos a la población del municipio y, por tanto, los objetivos a alcanzar y las actuaciones a realizar tenían como ámbito de aplicación a toda la ciudadanía. Asimismo, el Ayuntamiento de Ciudad Real contó también con un plan municipal de igualdad entre hombres y mujeres, de aplicación a toda la población del municipio.

Con carácter general, y, en consonancia con los criterios de actuación previstos en el artículo 51 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), los referidos planes tenían como objetivos fundamentales incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la perspectiva de género en el funcionamiento y en la actividad municipal, la adaptación de los puestos de trabajo para facilitar el acceso igualitario de ambos sexos a los distintos puestos y prevenir la discriminación por sexos y el establecimiento de medidas de protección frente al acoso entre otros.

2) Cláusulas relativas a la igualdad de género

Seis de los ayuntamientos fiscalizados incluyeron en los PCAP o en los PPT de los contratos analizados cláusulas dirigidas a promover la igualdad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público y el artículo 33 de la LOIEMH, bien como criterios de desempate entre las ofertas o bien como condiciones especiales de ejecución.

En el primer supuesto estaban los pliegos de los contratos de servicios de mantenimiento de parques y jardines de los Ayuntamientos de Cuenca y Toledo; de tratamiento de residuos del

³⁸ La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lorca aprobó el 23 de diciembre de 2021 el Plan de Igualdad de oportunidades para el municipio de Lorca 2021-2026, siendo ratificado por el Pleno de la Corporación el 8 de marzo de 2022. Los planes de igualdad de los Ayuntamientos de Cuenca y Torrelavega se encuentran en proceso de elaboración.

³⁹ El Ayuntamiento de Cáceres se ha regido en el ejercicio fiscalizado por el Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres 2015-2017, aun cuando su vigencia era solo de dos años, sin que aún haya aprobado el II Plan de Igualdad.

⁴⁰ El V Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Molina de Segura es de aplicación al personal del Ayuntamiento y también a la población molinense en general, a los efectos de su conocimiento y aplicación si procede.

Ayuntamiento de Guadalajara; y de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres, así como de mantenimiento de los minipuntos limpios, ambos del Ayuntamiento de Molina de Segura.

Entre los segundos se encontraban los pliegos reguladores de los contratos de servicios de mantenimiento de parques y jardines de los Ayuntamientos de Ciudad Real y Lorca.

3) *Composición de las unidades municipales encargadas del control técnico y del control interno*

Se ha verificado la composición de las unidades de los ayuntamientos fiscalizados que ejercieron el control técnico y el control interno.

En lo que respecta al control técnico, los porcentajes, de forma global, de hombres empleados fue mayor que el de mujeres, un 80 % de hombres frente al restante 20 % de mujeres, 61 hombres y solo 15 mujeres.

Esta situación cambia respecto de los puestos de trabajo del personal de las Unidades de Intervención, al ser algo superior el número de puestos ocupados por mujeres, con 28 hombres, un 48 %, y 30 mujeres, un 52 %.

Analizada la ocupación de estos puestos de Intervención, según se traten de puestos de categorías superiores o de puestos auxiliares, resulta que los primeros están ocupados en igual número por hombres que por mujeres, si bien el puesto de Interventor general está ocupado mayoritariamente por hombres –nueve hombres y una mujer–, mientras que si se trata de otros puestos técnicos de control, la ocupación por mujeres es superior –diez hombres y dieciocho mujeres–. Respecto de los puestos auxiliares, su ocupación es paritaria, siendo algo superior el número de mujeres, ocho hombres y diez mujeres.

En el siguiente cuadro se expone el número de empleados, desglosado por sexos, asignado al control técnico y al control interno:

CUADRO 3. PERSONAL ASIGNADO AL CONTROL DE LOS SERVICIOS, SEGÚN SEXO

Ayuntamiento	Control técnico				Control interno			
	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%
Cáceres	5	100	0	0	4	57	3	43
Ciudad Real	10	91	1	9	2	25	6	75
Cuenca	4	80	1	20	7	78	2	22
Guadalajara	4	100	0	0	2	50	2	50
Lorca	15	83	3	17	3	43	4	57
Mérida	3	60	2	40	2	40	3	60
Molina de Segura	4	100	0	0	1	33	2	67
Talavera de la Reina	2	100	0	0	2	50	2	50
Toledo	6	60	4	40	3	60	2	40
Torrelavega	8	67	4	33	2	33	4	67
Total	61	80	15	20	28	48	30	52

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por los ayuntamientos fiscalizados

II.11.2. Transparencia de la información pública

La LTAIPBG, de aplicación a las entidades locales, en virtud de su artículo 2.1.a), propugna como ejes fundamentales de toda acción política la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno.

En el mismo sentido, las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y la Región de Murcia disponen de leyes sobre transparencia⁴¹. Este marco normativo se completa con la normativa aprobada por las entidades locales, siendo los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Molina de Segura y Torrelavega los que disponen ordenanzas específicas sobre la materia.

En la presente fiscalización se ha verificado el cumplimiento por parte de las entidades examinadas de las obligaciones que se establecen en materia de transparencia de la información pública en aquellos aspectos que guardan relación con el objeto de la misma.

En primer lugar, todos los ayuntamientos incluidos en la muestra disponen de página web, sede electrónica y portal de transparencia.

En relación con la información institucional, organizativa y de planificación, las entidades analizadas publican una relación de funciones desarrolladas por áreas o temas. Además, todos los ayuntamientos publican un catálogo de servicios prestados, aun cuando no todos con el mismo detalle. Esto ocurre con los Ayuntamientos de Cáceres y Lorca que publican escasa información

⁴¹ Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura; y Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

sobre los servicios fiscalizados o los de Cuenca y Torrelavega que se limitan a facilitar los datos de contacto de las unidades responsables de los servicios.

Asimismo, todos los ayuntamientos incluyen un buzón de sugerencias o quejas para la ciudadanía sobre materias de competencia municipal y/o el funcionamiento de los servicios municipales, con el fin de que estos ayuntamientos supervisen su propia actividad y lleven a cabo acciones de mejora.

En cuanto a la publicidad de la información económica, presupuestaria y estadística, todas las entidades disponen de un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público en donde publican los contratos formalizados. Asimismo, todos los ayuntamientos publican en el perfil del contratante la relación de contratos celebrados en 2021, a excepción del Ayuntamiento de Torrelavega, así como los Ayuntamientos de Guadalajara y Talavera de la Reina, cuyas relaciones de contratos solo alcanzan hasta los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente.

Todos los ayuntamientos, salvo el de Torrelavega, publican los convenios celebrados. Los Ayuntamientos de Ciudad Real y Lorca publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas, mientras que los de Cáceres, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina y Toledo lo hacen en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, incorporando en su portal de transparencia un enlace para su consulta. Por su parte, el Ayuntamiento de Cuenca solo ha publicado las subvenciones y ayudas correspondientes al ejercicio 2019 y los de Guadalajara y Torrelavega no publican información sobre esta materia.

Respecto de la información presupuestaria, los portales de transparencia de todos los ayuntamientos, a excepción del Ayuntamiento de Torrelavega, publican los presupuestos correspondientes al ejercicio fiscalizado, identificando las principales partidas presupuestarias.

Los Ayuntamientos de Ciudad Real, Cuenca, Lorca, Mérida, Molina de Segura y Toledo también publican información sobre el estado de ejecución del presupuesto y/o liquidación del presupuesto de 2021.

En cuanto a las cuentas anuales, únicamente han publicado la cuenta general del ejercicio 2021 los Ayuntamientos de Ciudad Real, Cuenca, Lorca, Molina de Segura, Talavera de la Reina y Toledo, los dos primeros en el portal de transparencia y los restantes mediante un enlace dirigido al Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales. Asimismo, los Ayuntamientos de Cuenca y Molina de Segura⁴² son los únicos que publican las memorias relativas al coste y rendimiento de los servicios y al grado de cumplimiento de objetivos, correspondientes a la cuenta general del ejercicio 2021.

Respecto de la información medioambiental, todos los portales de los ayuntamientos examinados disponen de este tipo de información, que abarcan aspectos varios, algunos de ellos relacionados con los servicios fiscalizados: medidas de protección ambiental, canales de comunicación vinculados con la materia, planes de actuación, política medioambiental municipal, normativa específica sobre la materia, educación ambiental, servicios de control ambiental, datos sobre la calidad del aire o del agua, etc. No obstante, ninguno de ellos tenía publicada la totalidad de los contenidos mínimos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio

⁴² Mediante un enlace dirigido al Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

ambiente, ni la información disponible estaba organizada con referencia a los siete grupos de materias de contenido mínimo establecidos⁴³ en dicha norma, dificultando el acceso a la misma.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

1. Los Ayuntamientos de Guadalajara, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina y Toledo prestaron servicios mediante gestión indirecta contractual, sin que previamente realizaran estudios sobre la forma más eficiente de prestación de todos o algunos de esos servicios ni emitieran informes debidamente motivados sobre la insuficiencia de medios propios que justificasen su externalización. (Subepígrafes II.4.1.1, II.6.1.1, II.7.1.1, II.7.2.1, II.8.1.1, II.9.1.1, II.9.2.1)

RECOMENDACIÓN N.º 1:

Los ayuntamientos deberían estudiar la forma más eficiente de prestación de los servicios y justificar debidamente, cuando acudan a la gestión indirecta, la insuficiencia de los medios personales y materiales con que cuentan para cubrir las necesidades objeto de externalización, así como la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de dichos medios.

2. La insuficiente planificación y el deficiente seguimiento de dos de los servicios prestados por los Ayuntamientos de Cáceres, Talavera de la Reina y Toledo, al no haberse programado la licitación de los nuevos contratos con la necesaria antelación, motivó que dichos servicios continuaran ejecutándose por la empresa prestataria una vez concluidos los plazos previstos contractualmente, hasta que se adjudicaran los nuevos contratos. (Subepígrafes II.1.1.1, II.8.1.1, II.8.2.1 y II.9.1.1)

La falta de cobertura contractual también tuvo lugar en otros dos servicios prestados por los Ayuntamientos de Cáceres y Ciudad Real. La primera estuvo motivada por no haberse formalizado previamente la modificación del contrato, necesaria al incluirse nuevas zonas verdes no previstas inicialmente, mientras que la segunda se debió a que no se formalizó el nuevo contrato en la fecha prevista, al interponerse recurso contra los pliegos, dando lugar a la demora en su tramitación. Además, la primera modificación no contó con crédito presupuestario para su financiación, lo que motivó la tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos. (Subepígrafes II.1.2.1 y II.2.2.1)

RECOMENDACIÓN N.º 2:

Los ayuntamientos deberían establecer mecanismos de planificación y gestión de su actividad contractual que permitan concluir la tramitación y adjudicación de sus contratos con la debida antelación, a fin de evitar la ejecución de gastos sin cobertura contractual como consecuencia de la expiración del término de contratos previos.

⁴³ Los siete grupos de materias eran: textos, normas, políticas, programas y planes, informes, datos de seguimiento de actuaciones, autorizaciones, acuerdos, enlaces, estudios de impacto ambiental, y evaluaciones de riesgo.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL TÉCNICO SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

- Los responsables de las unidades municipales de Ayuntamientos de Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega encargadas de realizar el control técnico de algunos de los servicios fiscalizados consideraron insuficientes los medios personales y/o materiales disponibles para ejercer dicho control, y, en particular, los programas informáticos específicos que faciliten su seguimiento y control, lo que afectó negativamente al ejercicio de este cometido. A pesar de dichas carencias, algunos de esos ayuntamientos no exigieron a las empresas prestatarias de los servicios que proporcionaran las herramientas o ejecutaran los procedimientos de control previstos en los pliegos reguladores de los contratos.

Además, algunos de los empleados responsables de este control tuvieron también la condición de prestadores de los servicios o compatibilizaron este cometido con la realización de otras labores técnicas. (Subepígrafes II.1.1.2, II.1.2.2, II.1.3.2, II.3.1.2, II.3.2.2, II.4.2.2, II.5.2.2, II.6.1.2, II.6.2.2, II.7.1.2, II.7.2.2, II.8.1.2, II.8.3.2, II.9.1.2, II.9.2.2, II.10.1.2 y II.10.3.2)

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Los ayuntamientos deberían reforzar los medios personales y materiales con los que cuentan para llevar a cabo el control técnico sobre la prestación de los servicios, de forma que se logre un control adecuado, efectivo y eficiente, que permita detectar las deficiencias así como las posibles áreas de mejora en la ejecución de las prestaciones.

- Los pliegos de cláusulas administrativas o de prescripciones técnicas de algunos de los contratos celebrados por los Ayuntamientos de Ciudad Real, Guadalajara, Lorca, Mérida y Molina de Segura no contenían previsiones sobre el control de la ejecución de los trabajos o estas eran muy limitadas.

Por el contrario, los pliegos de algunos de los contratos celebrados por los Ayuntamientos de Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Talavera de la Reina y Toledo contenían cláusulas sobre el control y seguimiento de los servicios que debían observar las unidades municipales responsables del control o las empresas contratadas y, sin embargo, estas no se cumplieron en su totalidad, sin que conste que se reclamara su cumplimiento. (Subepígrafes II.1.2.2, II.2.2.2, II.3.1.2, II.4.2.2, II.4.3.2, II.5.2.2, II.6.1.2, II.7.1.2, II.7.2.2, II.8.1.2, II.8.2.2, II.9.1.2 y II.9.2.2)

RECOMENDACIÓN N.º 4:

Los ayuntamientos deberían incluir en los pliegos reguladores de los contratos cláusulas que detallasen suficientemente los mecanismos de control sobre la ejecución de los contratos, así como las obligaciones de los adjudicatarios para dar cumplimiento a dichas previsiones, estableciendo, en aquellos casos que proceda, las medidas a adoptar en caso de incumplimiento.

- Con carácter general los ayuntamientos emplearon escasos mecanismos de control a fin de verificar la correcta prestación de los servicios, fundamentalmente inspecciones oculares y

seguimiento de las programaciones previas, siendo excepcional el uso de otros mecanismos tales como los indicadores para la medición de la calidad de los servicios prestados o las encuestas de satisfacción a los ciudadanos.

Además, en la mayoría de las ocasiones no se documentó el resultado del control ni se emitieron actas de dichas inspecciones, lo que dificultó el seguimiento posterior de las deficiencias apreciadas y su posible subsanación. Asimismo, en aquellas ocasiones que estaba previsto un control de calidad, este no se ejerció por los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Molina de Segura y Toledo, no se definieron los indicadores requeridos en los pliegos o no se aplicaron los que ya venían estipulados en los mismos. La falta de acreditación del ejercicio del control ha impedido al Tribunal de Cuentas comprobar su realización efectiva y su alcance. (Subepígrafes II.1.1.2, II.1.2.2, II.1.3.2, II.2.1.2, II.2.2.2, II.2.3.2, II.3.1.2, II.3.2.2, II.4.2.2, II.4.3.2, II.5.2.2, II.6.1.2, II.7.1.2, II.7.2.2, II.8.1.2, II.8.2.2, II.8.3.2, II.9.1.2, II.9.2.2 y II.10.3.2)

RECOMENDACIÓN N.º 5:

Los ayuntamientos deben emplear todos los mecanismos de control que sean necesarios a fin de que se ejerza un control adecuado, efectivo y eficiente de la prestación de los servicios, que permita detectar las deficiencias, así como las posibles áreas de mejora en la ejecución de los mismos, documentando las inspecciones que realicen, y dejando constancia de los trabajos llevados a cabo, las desviaciones sobre las actuaciones programadas, las incidencias detectadas, así como las posibles mejoras que se puedan ejecutar y su seguimiento posterior.

6. El servicio de tratamiento de residuos no fue objeto de seguimiento y control por los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega, salvo en lo que afectaba a los gastos incurridos al objeto de comprobar que los importes facturados correspondían con las toneladas de residuos gestionadas y tratadas. (Subepígrafes II.3.3.2, II.4.3.2, II.6.2.2, II.7.3.2, II.8.4.2, II.9.3.2 y II.10.4.2)

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CONTROL EJERCIDO POR LA INTERVENCIÓN

7. Los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega acordaron la sustitución de la fiscalización previa de los derechos e ingresos de la Tesorería por el control inherente a la toma de razón en contabilidad. Asimismo, los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega aplicaron el régimen de intervención limitada previa de requisitos básicos a los gastos y obligaciones de la entidad.

Sin embargo, en los primeros de esos ayuntamientos –a excepción de los de Cuenca, Lorca y Mérida– no se efectuó el control posterior de los ingresos, así como tampoco de los gastos derivados de todos o alguno de los servicios fiscalizados en los segundos ayuntamientos relacionados –salvo en el de Mérida–, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 9.2 y 13.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local (RCIL), lo que hace que, en estos casos, el control efectuado resultara insuficiente.

Algunos de los órganos interventores argumentaron que este deficiente control vino motivado, entre otras razones, por la carencia de medios personales y/o materiales (Epígrafes II.1.4, II.2.4, II.3.4, II.4.4, II.5.3, II.6.3, II.7.4, II.8.5, II.9.4 y II.10.5)

8. Los órganos interventores de los Ayuntamientos de Cáceres y Ciudad Real no elaboraron en 2021 el plan de control financiero correspondiente a ese ejercicio, previsto en el artículo 31.1 del RCIL, ni realizaron actuaciones de control financiero, ya fuera en la modalidad de control permanente o de auditoría pública, en relación con los servicios fiscalizados.

Los de los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Talavera de la Reina y Toledo, tras efectuar el correspondiente análisis de riesgos, decidieron no incluir en el plan correspondiente al ejercicio 2021 actuaciones específicas de control financiero, en la modalidad de control permanente o de auditoría pública, en relación con los servicios fiscalizados, mientras que el de Torrelavega no llegó a realizar las actuaciones de control permanente que estaban previstas en el plan anual. (Epígrafes II.1.4, II.2.4, II.3.4, II.4.4, II.5.3, II.6.3, II.8.5, II.9.4 y II.10.4.2)

RECOMENDACIÓN N.º 6:

Los órganos de Intervención deberían llevar a cabo un mayor control financiero de los servicios, ya sea en la modalidad de control permanente o de auditoría pública, facilitando los ayuntamientos para ello los medios personales y materiales que resulten necesarios y potenciando la utilización de los instrumentos de colaboración y de asesoramiento que la normativa pone a disposición de los interventores locales.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y TRANSPARENCIA

9. El número de hombres encargados del control técnico de los servicios fiscalizados fue mayor que el de mujeres, un 80 % de hombres frente al restante 20 % de mujeres. En las Unidades de Intervención se cumple el principio de paridad en su conjunto; no obstante, los puestos de categoría superior –Interventor General– están ocupados mayoritariamente por hombres.

Asimismo, seis de los ayuntamientos fiscalizados incluyeron en los pliegos reguladores de los contratos cláusulas dirigidas a promover la igualdad entre hombres y mujeres, bien como criterios de desempate entre las ofertas o bien como condiciones especiales de ejecución. (Epígrafe II.11.2)

RECOMENDACIÓN N.º 7:

Los ayuntamientos deberían incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos consideraciones sociales, como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución, siempre que estén vinculadas con el objeto del contrato.

10. Todos los ayuntamientos fiscalizados disponen de página web, sede electrónica y portal de transparencia y todos ellos cumplen, en términos generales, con las obligaciones de publicidad activa contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, se han detectado carencias en algunos de los ayuntamientos examinados, tales como la falta de publicidad de las cuentas anuales correspondientes a 2021 por los Ayuntamientos de Cáceres, Guadalajara, Mérida y Torrelavega, siendo los Ayuntamientos de Cuenca y Molina de Segura los únicos que publican las memorias

relativas al coste y rendimiento de los servicios y al grado de cumplimiento de objetivos.
(Epígrafe II.11.3)

Madrid, 27 de julio de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo I. Ayuntamientos de municipios con población entre 50.000 y 100.000 habitantes de las CCAA sin OCEX propio a 1 de enero de 2021
- Anexo II. Antecedentes y régimen jurídico
- Anexo III. Cumplimiento de las obligaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Anexo IV. Gasto generado en 2021 por prestación de servicios, total y por habitante.
- Anexo V. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Cáceres.
- Anexo VI. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Ciudad Real.
- Anexo VII. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Cuenca.
- Anexo VIII. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Guadalajara.
- Anexo IX. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Lorca.
- Anexo X. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Mérida.
- Anexo XI. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Molina de Segura.
- Anexo XII. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Talavera de la Reina.
- Anexo XIII. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Toledo.
- Anexo XIV. Personal asignado a la prestación de los servicios. Ayuntamiento de Torrelavega.

Anexo 1

**AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 50.000 Y 100.000
HABITANTES DE LAS CCAA SIN OCEX PROPIO A 1 DE ENERO DE 2021**

Comunidad Autónoma	Ayuntamiento	Superficie km ²	Población
Cantabria	Torrelavega	35,54	51.237
Castilla-La Mancha	Ciudad Real	285,15	75.104
	Cuenca	910,60	53.988
	Guadalajara	235,50	87.064
	Talavera de la Reina	187,12	83.477
	Toledo	232,14	85.449
Extremadura	Cáceres	1.750,23	95.418
	Mérida	865,20	59.424
Región de Murcia	Lorca	1.675,27	96.238
	Molina de Segura	169,37	73.498

Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y del Registro de EELL del Ministerio de Política Territorial

Anexo 2/1-5

ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO

Los municipios, como entidades locales básicas, son los responsables últimos de posibilitar las condiciones necesarias para un correcto funcionamiento de la vida ciudadana. En un entorno de autonomía local, en el que pueden promover todas las actividades y prestar todos los servicios que contribuyan a satisfacer estas necesidades, la legislación les impone la prestación de unos servicios mínimos en función del tamaño de su población.

El marco competencial de los municipios españoles está definido en los artículos 25 al 28 la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). El primero de ellos se refiere a las materias que serán ejercidas como propias por los municipios y establece las competencias que, en todo caso han de ejercer, entre las que se encuentran las de medio ambiente urbano, en particular, parques y jardines públicos y gestión de los residuos sólidos urbanos. El artículo 26, por su parte, determina la obligación a todos los municipios de prestar los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos, y en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, los de parque público y tratamiento de los residuos; servicios de gran envergadura, que requieren la utilización de una parte importante de los recursos de las entidades y que tienen una gran repercusión en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Igualmente, el artículo 12.5.a) de la entonces vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, dispone que corresponde a las entidades locales la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, previendo que la prestación de estos servicios se pueda llevar a cabo de forma independiente o asociada. En igual sentido, se pronuncia la vigente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Para la prestación de todos estos servicios, los municipios han de contar con sus propios recursos e infraestructuras. Además, tienen capacidad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, en función de sus diversas características y necesidades, de tal manera que ellos deciden, dependiendo de sus recursos y necesidades, la forma en la que los prestan.

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del ejercicio objeto de la fiscalización y en relación con la materia fiscalizada, es principalmente la siguiente:

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que traspone la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

Anexo 2/2-5

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y normativa contractual anterior.
- Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.
- Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.
- Plan Nacional Integrado de Residuos 2016-2022.
- Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.

En el ámbito autonómico se han aprobado normas que regulan determinados aspectos en relación con los residuos, así como Planes de Residuos, que complementan la normativa estatal de acuerdo con el siguiente detalle:

Anexo 2/3-5

- En Cantabria, el Plan de Residuos 2017-2023, aprobado por el Decreto 14/2017, de 23 de marzo, y la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado.
- En Castilla-La Mancha, el Plan de Gestión de Residuos Urbanos, aprobado por el Decreto 78/2016, de 20 de diciembre, y la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.
- En Extremadura, el Plan integrado de Residuos 2016-2022, aprobado por el Consejo de Gobierno, de 28 de diciembre de 2016, y la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- En La Rioja, el Plan Director de Residuos 2016-2026, aprobado por el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, y la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja.
- En la Región de Murcia, el Plan de Residuos 2016-2020, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 28 de diciembre de 2016, y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

El marco legal se completa con las ordenanzas aprobadas por cada ayuntamiento referidas, fundamentalmente, a la limpieza viaria y a la gestión de residuos:

- Ayuntamiento de Cáceres:
 - o Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, tratamiento y eliminación de los mismos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de marzo de 2013, y modificada el 21 de diciembre de 2017.
 - o Ordenanza Municipal reguladora de la limpieza viaria y gestión de residuos municipales, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de mayo de 2020.
 - o Ordenanza de Gestión y Protección del arbolado público urbano de Cáceres, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 20 de mayo de 2021.
- Ayuntamiento de Ciudad Real:
 - o Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 29 de diciembre de 2015.
 - o Ordenanza municipal de limpieza Urbana y Gestión de Residuos de Ciudad Real, de 1989 y actualizada en 2009 y 2012.
- Ayuntamiento de Cuenca:
 - o Ordenanza Fiscal N.º 10 reguladora de la tasa por la prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno de del Ayuntamiento el 29 de diciembre de 2015.
 - o Ordenanza Fiscal N.º 46 reguladora del precio público por la prestación de servicios especiales de gestión de residuos y otros servicios medioambientales en Cuenca, aprobada por la Junta de Gobierno el 8 de marzo de 2010.

Anexo 2/4-5

- Ordenanza de Medio Ambiente, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 4 de diciembre de 2000, modificada el 26 de noviembre de 2010.
- Ayuntamiento de Guadalajara:
 - Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida de basuras, cuya modificación con vigencia para 2021 fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de diciembre de 2020.
 - Ordenanza municipal de limpieza viaria, estética e higiene urbana de Guadalajara, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de abril de 2004.
 - Ordenanza de uso de los Parques y Jardines de la ciudad de Guadalajara, publicada en el BOP de 4 de diciembre de 1985 y cuya modificación fue publicada en el BOP de 9 de marzo de 1990.
- Ayuntamiento de Lorca:
 - Ordenanza reguladora de la Tasa por la prestación del Servicio de Recogida Domiciliaria de Basuras, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de diciembre de 1989.
 - Ordenanza General de Limpieza Viaria, Recogida Sólida de Residuos y tratamiento de los mismos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de febrero de 2005.
- Ayuntamiento de Mérida
 - Ordenanza reguladora de la limpieza viaria, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 29 de marzo de 1993 y modificada en marzo de 2005.
 - Ordenanza general de Medio Ambiente, publicada el 21 de enero de 2003 y modificada en abril de 2004.
 - Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por recogida domiciliaria de basura, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de diciembre de 2011 y modificada el 23 de diciembre de 2019.
- Ayuntamiento de Molina de Segura:
 - Ordenanza reguladora de la limpieza pública del Ayuntamiento de Molina de Segura, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de septiembre de 1989 y modificada el 8 de noviembre de 2004.
 - Ordenanza reguladora de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos, aprobada el 21 de septiembre de 1989 y modificada el 28 de enero de 2019.
- Ayuntamiento de Talavera de la Reina:
 - Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por recogida domiciliaria de basura aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 22 de diciembre de 2016 y modificada el 22 de diciembre de 2020.
 -

Anexo 2/5-5

- Ordenanza municipal de residuos urbanos publicada el 23 de enero de 2002 y modificada el 7 de abril de 2006.
 - Ordenanza municipal de limpieza viaria, estética e higiene urbana aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 12 de enero de 1998.
 - Ordenanza municipal para la protección de zonas verdes y arbolado urbano en Talavera de la Reina, publicada el 21 de febrero de 2001 y modificada el 7 de abril de 2006.
- Ayuntamiento de Toledo:
- Ordenanza Fiscal N.º 30 reguladora de la tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 25 de junio de 2012 y modificada el 23 de diciembre de 2019.
 - Ordenanza Fiscal N.º 28 reguladora de la tasa por el servicio de recepción, vertido y eliminación de escombros (Residuos inertes), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 29 de noviembre de 2001 y modificada el 23 de diciembre de 2019.
 - Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de residuos sólidos urbanos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 20 de diciembre de 2013 y modificada el 23 de diciembre de 2019.
- Ayuntamiento de Torrelavega:
- Ordenanza sobre protección de espacios públicos en relación con su ornato, limpieza, retirada de residuos, tierras y escombros, así como zonas verdes, parques y jardines, publicada en el BOC. el 23 de octubre de 1995.
 - Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial no tributaria por recogida de basuras y residuos sólidos en Torrelavega, de diciembre de 2019.

Anexo 3/1-2

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Las entidades locales están obligadas a rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas, así como a remitir determinada documentación contractual, de convenios y de control interno, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, en los términos exigidos por las distintas disposiciones aplicables.

El artículo 223.2 del TRLRHL establece la obligación de las entidades locales de rendir al Tribunal de Cuentas, antes del 15 de octubre de cada año, la cuenta general correspondiente al ejercicio económico anterior.

El artículo 335.1 de la LCSP establece la obligación de remitir una relación de los contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. Dicha remisión ha de efectuarse antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente. En el supuesto de que no se hubiesen celebrado contratos, se hará constar dicha circunstancia mediante una comunicación negativa.

La Instrucción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, de 24 de noviembre de 2016, establece la obligación de remisión telemática de una relación certificada de los convenios formalizados durante el ejercicio, cualquiera que fuera su importe, o, en su caso, certificación negativa, antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente.

La Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales, de 19 de diciembre de 2019, obliga a los interventores locales a remitir, con anterioridad al 30 de abril del ejercicio siguiente a aquel a que se refiera, información sobre el control interno de la entidad local, incluyendo la información y documentación relativa a los acuerdos y resoluciones adoptados en contra de reparos suspensivos formulados por el órgano interventor, los acuerdos y resoluciones con omisión del trámite de fiscalización previa y las anomalías en la gestión de los ingresos.

Los ayuntamientos fiscalizados han cumplido las obligaciones referidas con el Tribunal de Cuentas, excepto los de Guadalajara y Mérida, que no han rendido las cuentas correspondientes al ejercicio 2021; los de Mérida, Talavera de la Reina y Toledo, que no han remitido la relación de convenios; y el órgano interventor del Ayuntamiento de Guadalajara, que no ha remitido la información sobre control interno.

En el cuadro siguiente figura la información sobre el cumplimiento por los ayuntamientos fiscalizados de las obligaciones con el Tribunal de Cuentas, correspondiente al ejercicio 2021.

Anexo 3/2-2

CUMPLIMIENTO POR LOS AYUNTAMIENTOS FISCALIZADOS DE LAS OBLIGACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EJERCICIO 2021

Ayuntamientos	Cuenta General	Relación de contratos	Relación de convenios	Control interno
Cáceres	✓	✓	✓	✓
Ciudad Real	✓	✓	✓	✓
Cuenca	✓	✓	✓	✓
Guadalajara	✗	✓	✓	✗
Lorca	✓	✓	✓	✓
Mérida	✗	✓	✗	✓
Molina de Segura	✓	✓	✓	✓
Talavera de la Reina	✓	✓	✗	✓
Toledo	✓	✓	✗	✓
Torrelavega	✓	✓	✓	✓

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales

- ✓ Información remitida
- ✗ Información no remitida

Anexo 4
(Importe en euros)

GASTO GENERADO EN 2021 POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS, TOTAL Y POR HABITANTE

Ayuntamiento	Población 31-12- 2021	Limpieza viaria		Recogida de residuos		Tratamiento de residuos		Mantenimiento parques y jardines		Total	
		Importe total	Importe por habitante	importe total	importe por habitante	Importe total	Importe por habitante	Importe total	Importe por habitante	Importe total	Importe por habitante
Cáceres	95.456	5.616.067,22	58,83	2.427.159,90	25,43	1.560.943,03	16,35	5.580.826,45	58,46	15.185.097,21	159,08
Ciudad Real	74.850	3.223.488,86	43,07	1.960.809,88	26,20	655.515,86	8,76	4.452.441,19	59,48	10.176.328,84	135,96
Cuenca	53.389	2.375.403,33	44,49	1.747.128,16	32,72	650.095,40	12,18	1.038.750,88	19,46	5.811.467,16	108,85
Guadalajara	87.452	4.459.874,32	51,00	3.412.807,60	39,02	682.521,08	7,80	3.065.156,34	35,05	11.620.457,17	132,88
Lorca⁽¹⁾	97.151	4.265.988,94	43,91	2.811.773,43	28,94	32.965,08	0,34	1.973.784,21	20,32	9.084.584,85	93,51
Mérida	59.324	4.830.061,83	81,42	(2)	(2)	1.101.565,12	18,57	2.235.771,15	37,69	8.167.498,09	137,68
Molina de Segura	74.762	2.603.192,28	34,82	4.660.931,47	62,34	899.169,12	12,03	1.351.645,59	18,08	9.515.047,65	127,27
Talavera de la Reina	83.247	3.901.745,88	46,87	3.769.284,88	45,28	1.098.768,44	13,20	2.312.343,21	27,78	11.082.247,76	133,12
Toledo	85.085	6.058.360,58	71,20	2.346.409,28	27,58	1.200.480,82	14,11	3.503.609,28	41,18	13.108.972,85	154,07
Torrelavega	51.142	2.250.103,85	44,00	1.410.809,82	27,59	1.386.112,11	27,10	1.004.294,63	19,64	6.051.419,10	118,33

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por los Ayuntamientos

⁽¹⁾ Los importes que figuran son los sufragados por el Ayuntamiento de Lorca, no los gastos incurridos por la sociedad municipal prestataria de los servicios.

⁽²⁾ Los importes totales y por habitante por la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos es conjunto al no separar el Ayuntamiento de Mérida los importes individualizados por servicio.

Anexo 5/1-2

AYUNTAMIENTO DE CÁCERES

Anexo 5.1

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

Departamento	Puesto	N.º empleados
Servicios Generales	Director de operaciones	1
	Jefe de servicios	1
	Jefe de taller	1
	Capataz	4
	Oficial de taller	5
	Peón de taller	1
	Auxiliar administrativo	1
	Auxiliar de servicios	1
	Oficial administrativo	2
	Limpiador	1
	Guarda	1
	Conductor	19
	Peón	9
	Limpieza Viaria	Conductor
Peón		114
Total		172

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cáceres

Anexo 5.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Categoría	Puesto	N.º empleados
Técnico superior	Jefe de servicio	1
Técnico medio	Jefe de sección	1
Encargado	Encargado	1
Auxiliar administrativo	Auxiliar administrativo	1
Oficial	Oficial jardinero	8
Guarda	Guarda	6
Peón	Ayudante	1
Peón	Conductor	3
Oficial	Mecánico	1
Peón	Podador	10
Peón	Peón jardinero	8
Total		41

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cáceres

Anexo 5/2-2

Anexo 5.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Categoría	Puesto	N.º empleados
Administrativo	Administración	1
Auxiliar administrativo	Administración	1
Auxiliar jardinero	Auxiliar de jardinería	29
Coordinador de proyectos	Coordinador	1
Encargado	Encargado	2
Experto en talleres	Experto en talleres	2
Jardinero	Jardinero	10
Limpiador	Limpiador	1
Oficial	Oficial	13
Oficial jardinero	Oficial conductor	2
Técnico especialista	Responsable de reclamaciones	1
Técnico medio	Técnico medio	1
Técnico superior	Técnico superior	2
Vigilante	Vigilante	9
Total		75

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cáceres

Anexo 6/1-2

AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL

Anexo 6.1

Personal asignado a la prestación directa del servicio de limpieza viaria

Puesto	N.º empleados
Jefe de Sección	1
Subinspector	2
Administrativo	1
Encargado	1
Oficial	9
Ayudante	15
Operario	61
Total	90

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Ciudad Real

Anexo 6.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Jefe de Sección	1
Administrativo	1
Encargado	1
Oficial	14
Ayudante	17
Operario	14
Total	48

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Ciudad Real

Anexo 6/2-2

Anexo 6.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Técnico titulado	1
Administrativo	1
Encargado	1
Oficial jardinero	10
Jardinero	12
Auxiliar jardinero	44
Peón	4
Total	74

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Ciudad Real

Anexo 6.4

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de recogida y tratamiento de residuos

Puesto	N.º empleados
Jefe de área	1
Encargado	1
Auxiliar de planta	1
Auxiliar administrativo	1
Mecánico	2
Conductor	18
Peón	24
Peón eventual	14
Total	62

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Ciudad Real

Anexo 7/1-2

AYUNTAMIENTO DE CUENCA

Anexo 7.1

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

Servicio	Puesto	N.º empleados
Servicio de limpieza viaria		71
	Administrativo	2
	Capataz	3
	Mecánico	1
	Conductor	8
	Peón especialista	7
	Peón	50
Servicio de recogida de residuos		24
	Jefe de Servicio	1
	Encargado	1
	Capataz	1
	Mecánico	1
	Conductor	10
	Peón	10
Total		95

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cuenca

Anexo 7.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio técnico	1
Coordinador	1
Peón	2
Oficial	4
Ayudante	8
Técnico especialista	1
Total	17

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cuenca

Anexo 7/2-2

Anexo 7.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Técnico	2
Encargado	1
Administrativo	1
Jardinero	13
Oficial	6
Total	23

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Cuenca

Anexo 8/1-2**AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA****Anexo 8.1****Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos**

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Capataz	1
Conductor	18
Encargado	2
Oficial de 1ª mecánico	2
Oficial de 2ª mecánico	2
Oficial administrativo	2
Auxiliar administrativo	1
Peón	112
Total	141

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Guadalajara

Anexo 8.2**Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines**

Puesto	N.º empleados
Encargado de brigada	1
Oficial de jardinería	3
Operario de jardinería	3
Total	7

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Guadalajara

Anexo 8/2-2**Anexo 8.3****Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines**

Puesto	N.º empleados
Técnico	1
Oficial administrativo	1
Encargado	1
Oficial de jardinería	10
Jardinero	7
Auxiliar jardinero	35
Peón jardinero	10
Total	65

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Guadalajara

Anexo 9/1-2

AYUNTAMIENTO DE LORCA

Anexo 9.1

Personal asignado a la prestación directa de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos

Puesto	N.º empleados
Auxiliar administrativo	5
Ayudante mecánico	2
Conductor limpiador de día	21
Conductor limpiador de noche	8
Conductor de recogida de noche	12
Conductor de recogida de día	16
Director	1
Encargado general	1
Inspector de distrito de día	5
Inspector de distrito de noche	1
Jefe de administración	1
Mecánico	4
Oficial administrativo de primera	2
Oficial de segunda	2
Operador ambiental	1
Peón especialista de noche	2
Peón de limpieza de noche	7
Peón de limpieza de día	25
Peón de recogida de noche	6
Peón de recogida de día	5
Total	127

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Lorca

Anexo 9/2-2

Anexo 9.2

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines del municipio

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Encargado	2
Oficial	7
Jardinero	21
Auxiliar jardinero	1
Administrativo	1
Total	33

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Lorca

Anexo 9.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines de las pedanías

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Encargado	1
Oficial	2
Jardinero	5
Total	9

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Lorca

Anexo 10

AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines

Servicio	Puesto	Número de empleados
Limpieza viaria y recogida de residuos		110
	Titulado superior	1
	Jefe administrativo	1
	Oficial 2º administrativo	1
	Auxiliar administrativo	2
	Encargado general	1
	Capataz	3
	Oficial 3ª	4
	Conductor	15
	Peón	82
Mantenimiento de parques y jardines		49
	Jefe servicios	1
	Administrativo	1
	Encargado	1
	Oficial jardinero	8
	Jardinero	7
	Auxiliar jardinero	13
	Peón jardinero	18
Total		159

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Mérida

Anexo 11/1-3

AYUNTAMIENTO DE MOLINA DE SEGURA

Anexo 11.1

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

Servicio	Puesto	N.º empleados
Servicio de limpieza viaria		40
	Jefe de servicio	1
	Encargado	1
	Supervisor	1
	Conductor	8
	Peón especializado	12
	Peón	17
Servicio de recogida de residuos		40
	Jefe del área	1
	Responsable técnico	1
	Encargado	1
	Conductor	24
	Peón recogida	11
	Mecánico	2
Total		80

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Molina de Segura

Anexo 11/2-3

Anexo 11.2

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de recogida selectiva de papel-cartón y voluminosos y enseres

Personal por servicios	Puesto	N.º de empleados
Personal para la recogida selectiva de papel-cartón	Conductor 1º	3
	Conductor 2ª	2
	Peón de reciclado	6
Personal para la recogida de voluminosos y enseres	Conductor 2ª	2
	Peón de reciclado	3
Personal común para la recogida de papel-cartón y de voluminosos y enseres	Conductor 2ª	1
	Peón de reciclado	1
	Oficial 2ª	1
	Mecánico especialista	2
	Monitor	1
	Peón de reciclado	2
	Oficial 2ª administrativo	1
	Total	25

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Molina de Segura

Anexo 11.3

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Oficial encargado jardinería y obras	1
Oficial jardinero	3
Oficial	2
Total	6

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Molina de Segura

Anexo 11/3-3**Anexo 11.4****Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines**

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Encargado	2
Oficial jardinero	1
Conductor	1
Jardinero	13
Peón	3
Total	21

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Molina de Segura

Anexo 11.5**Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de tratamiento de residuos**

Puesto	N.º empleados
Conductor	4
Conductor de limpieza	7
Conductor de recogida	7
Delegado	1
Encargado	3
Encargado general	1
Oficial de 1ª administración	1
Peón de limpieza	25
Peón especialista	22
Total	71

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Molina de Segura

Anexo 12/1-2

AYUNTAMIENTO DE TALAVERA DE LA REINA

Anexo 12.1

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de limpieza viaria

Puesto	N.º empleados
Capataz	2
Encargado	1
Jefe de servicios	1
Conductor día	7
Conductor día sábados/domingos/festivos	2
Conductor noche	3
Oficial 1ª administrativo	1
Oficial taller	2
Peón día	42
Peón día sábados/domingos/festivos	14
Peón esp. noche	1
Peón esp. noche sábados/domingos/festivos	1
Peón especialista	31
Peón especialista sábados/domingos/festivos	11
Peón noche	2
Técnico de explotación	1
Total	122

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina

Anexo 12.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Jefe UT Zonas verdes	1
Oficial/Coordinador	1
Oficial de jardines	12
Ayudante de jardines	6
Peón	2
Total	22

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina

Anexo 12/2-2

Anexo 12.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Oficial jardinero	7
Auxiliar jardinero	4
Total	11

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina

Anexo 12.4

Personal asignado a la prestación directa del servicio de recogida de residuos

Servicio	Puesto	N.º empleados
Recogida selectiva	Operarios	8
	Conductores	3
Residuos sólidos urbanos	Conductores	12
	Peones especialistas	21
Total		44

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina

Anexo 13/1-2

AYUNTAMIENTO DE TOLEDO

Anexo 13.1

Personal asignado a la prestación indirecta de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos

Categoría	Puesto	N.º empleados
Grupo de conductores	Conductor de barredora de día	7
	Conductor de limpieza de día	7
	Conductor de recogida de día	7
Grupo de conductores de noche	Conductor de recogida de noche	13
Grupo de oficiales	Jefe de administración	1
	Oficial de 1ª mecánico	1
	Oficial de 1ª administración	4
	Oficial de 2ª mecánico	5
	Oficial de 3ª mecánico	1
	Técnico titulado	1
Grupo de peones	Peón de barredora manual	2
	Peón de brigada de día	7
	Peón de limpieza de día	130
	Peón de limpieza repaso	3
	Peón de recogida de día	2
Grupo de peones de noche	Peón de limpieza de noche	13
	Peón de recogida de noche	22
Grupo técnico	Técnico titulado	3
Jefe de producción	Técnico titulado	1
Jefe de servicio	Jefe de servicio	1
Mandos intermedios	Capataz conductor de día	3
	Encargado	1
	Encargado brigada de día	5
Mandos intermedios de noche	Capataz conductor de noche	1
	Encargado brigada de noche	1
Total		242

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Toledo

Anexo 13/2-2

Anexo 13.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Técnico en gestión de zonas verdes	1
Auxiliar Administración General parques y jardines	1
Capataz jardines	1
Oficial jardines	5
Jefe de grupo jardinería	2
Ayudante jardines	21
Peón jardines	1
Total	32

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Toledo

Anexo 13.3

Personal asignado a la prestación indirecta del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Puesto	N.º empleados
Técnico diplomado	2
Encargado	3
Oficial jardinero	2
Oficial jardinero conductor	2
Jardinero	13
Auxiliar jardinero	20
Peón jardinero	15
Total	57

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Toledo

Anexo 14/1-2

AYUNTAMIENTO DE TORRELAVEGA

Anexo 14.1

Personal asignado a la prestación directa del servicio de limpieza viaria

Puesto	N.º empleados
Jefe de servicio	1
Jefe de sección	1
Jefe de grupo	3
Maestro conductor	2
Conductor	2
Ayudante de oficios maquinista	10
Ayudante de oficios	2
Operario	45
Total	66

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Torrelavega

Anexo 14.2

Personal asignado a la prestación directa del servicio de mantenimiento de parques y jardines

Entidad	Puesto	N.º empleados
Patronato Municipal de Educación	Jefe de centro	1
	Jefe de área (coordinador)	1
	Encargados de área	6
	Encargado de actividad	1
	Oficiales de 1ª	14
	Oficiales de 2ª	7
	Oficiales de 3ª	11
	Operarios (ayudantes especialistas, ayudantes y peones)	32
Ayuntamiento	Jefe de servicio accidental	1
	Administrativa	1
	Jefe de equipo	1
	Oficial de primera	1
	Aparejadora	1
Total		78

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Torrelavega

Anexo 14/2-2**Anexo 14.3****Personal asignado a la prestación directa del servicio de recogida de residuos**

Puesto	N.º empleados
Capataz	1
Conductor	12
Encargado	1
Jefe administrativo	1
Jefe de servicio	1
Peón especialista	5
Total	21

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por el Ayuntamiento de Torrelavega