



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

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

¿Controlan los ayuntamientos que los servicios se prestan correctamente?



[Informe n.º: 1.529](#)  
[Aprobado por el Pleno el 27 de julio de 2023](#)





# 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

## ¿CÓMO SE PRESTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS?



Los municipios están obligados a prestar, ya sea con medios propios (gestión directa) o con medios ajenos (gestión indirecta), los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines, entre otros.

## ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Elevado volumen de recursos públicos.
- Afecta directamente a los ciudadanos.
- Numerosas deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización en relación con la contratación y la prestación de los servicios.

## ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



### ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



### ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

#### ÁMBITO OBJETIVO

Control municipal sobre los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines.

#### ÁMBITO SUBJETIVO

Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega.

#### ÁMBITO TEMPORAL

2021



- ➔ ¿Cómo se han prestado los servicios fiscalizados: con medios propios o con medios ajenos a la entidad?
- ➔ ¿Se han controlado los servicios por las unidades municipales responsables de dicho control?
- ➔ ¿Se han contabilizado correctamente los gastos y los ingresos derivados de los servicios?
- ➔ ¿Se han producido incidencias en la prestación de los servicios? ¿Ha habido gastos sin cobertura contractual?
- ➔ ¿Se ha observado la normativa sobre igualdad efectiva entre hombres y mujeres y sobre transparencia?



## CONCLUSIONES

#### Prestación del servicio:

- ✘ Ausencia de estudios previos necesarios sobre la forma más eficiente de prestación de los servicios.
- ✘ Insuficiente planificación y deficiente seguimiento del contrato que origina que se siga prestando el servicio tras finalizar el plazo de vigencia del contrato.

#### Control técnico:

- ✘ Ausencia o escasez de cláusulas relativas a control técnico en los pliegos reguladores de los contratos.
- ✘ Falta de aplicación de los sistemas de control previstos.
- ✘ Limitado empleo de mecanismos de control y falta de documentación de los resultados, que impide hacer un seguimiento de su subsanación.
- ✘ Insuficiencia de medios personales y/o materiales para ejercer el control.

#### Control interno:

- ✘ Ausencia de control posterior de gastos en la intervención limitada previa de requisitos básicos.
- ✘ Reparos por la prestación de los servicios sin cobertura contractual.
- ✘ Falta de inclusión de los servicios analizados en el plan de control financiero.
- ✘ Escasas actuaciones de control financiero sobre los servicios fiscalizados.



## RECOMENDACIONES

Los ayuntamientos deberían:

- ✘ Estudiar y justificar debidamente la forma más eficiente de prestación de los servicios.
- ✘ Establecer los debidos mecanismos de planificación y gestión de la actividad contractual.
- ✘ Reforzar los medios personales y materiales empleados en el control técnico de los servicios.
- ✘ Emplear todos los mecanismos necesarios para un adecuado control de los servicios, incluyendo en los pliegos reguladores de los contratos cláusulas suficientemente detalladas sobre el control y las obligaciones de los adjudicatarios.
- ✘ Realizar un mayor control financiero de los servicios prestados.
- ✘ Incluir consideraciones sociales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos.



## ■ Introducción

En un entorno de autonomía local, en el que los municipios 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 está definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Entre las materias que serán ejercidas como propias por los municipios se encuentran las de medio ambiente urbano, en particular, parques y jardines públicos y gestión de los residuos sólidos urbanos. Además, todos los municipios deben prestar los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos, y los de población superior a 5.000 habitantes, además, los de parque público y tratamiento de los residuos. Estos servicios 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, la legislación sobre 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, previendo que la prestación de estos servicios se pueda llevar a cabo de forma independiente o asociada.

Para la prestación de todos estos servicios, los municipios han de contar con sus propios recursos e infraestructuras. Además, tienen capacidad para constituir y organizar 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.

De acuerdo con la LRBRL, los servicios públicos de competencia local podrán gestionarse directa o indirectamente. La gestión directa es aquella que se lleva a cabo por la propia entidad local, mediante un organismo autónomo, entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. La gestión indirecta se lleva a cabo mediante las distintas formas previstas en la legislación de contratos del Sector Público.

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto, en diversos informes de fiscalización, irregularidades en la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, entre las que destaca la prestación de los servicios sin cobertura contractual, lo que se refleja también de forma reiterada en la información remitida por las Intervenciones locales a esta Institución en cumplimiento del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Esta Institución también ha detectado que los pliegos reguladores de contratos que tienen por objeto servicios públicos municipales no contienen, en numerosas ocasiones, previsiones sobre el control de la ejecución de los trabajos, ni tampoco se ha acreditado la realización de actuaciones de control y supervisión del cumplimiento de esos contratos.

Con esta 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 y 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.

## ¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha verificado el control municipal llevado a cabo en 2021 por los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Molina de Segura, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega, en relación con la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines, ya se hayan prestado esos servicios con medios propios (prestación directa) o con medios externos (prestación indirecta).



## ■ Principales resultados y conclusiones

### I. Gastos sin cobertura contractual

 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.

 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 un 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.

### 2. Insuficiencia de medios personales y materiales para realizar el control técnico de los servicios

 Los responsables de las unidades municipales de los 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, de programas informáticos específicos que facilitarían 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.

 Algunos de los empleados responsables de este control tuvieron también la condición de prestadores de los servicios, lo que dio lugar a una duplicidad de funciones, sin la necesaria segregación de las mismas, o compatibilizaron este cometido con la realización de otras labores técnicas.

### 3. Ausencia de cláusulas sobre control de la prestación de los servicios en los pliegos reguladores de los contratos y falta de cumplimiento de las previstas

 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.

### 4. Empleo de escasos mecanismos de control sobre la prestación de los servicios

 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.



 En la mayoría de las ocasiones no se documentó el resultado del control ni se emitieron actas de dichas inspecciones, lo que dificultaba el seguimiento posterior de la posible subsanación de las deficiencias apreciadas. Asimismo, en los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Molina de Segura y Toledo estaba previsto un control de calidad, pero este no se ejerció, no se definieron los indicadores requeridos en los pliegos o no se aplicaron los que ya venían estipulados en los mismos.

Con carácter general, la falta de acreditación del ejercicio del control ha impedido al Tribunal de Cuentas comprobar su realización efectiva y su alcance.

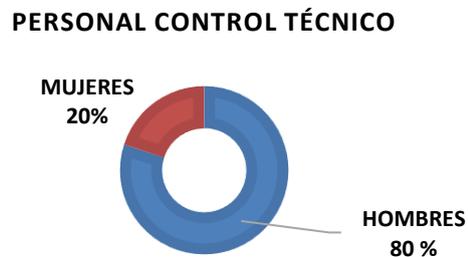
## 5. Escasas actuaciones de control financiero en relación con los servicios fiscalizados

 Los interventores de los Ayuntamientos de Cáceres y Ciudad Real no elaboraron en 2021 el plan de control financiero correspondiente a ese ejercicio, 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 interventores de los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Lorca, Mérida, Talavera de la Reina y Toledo, tras efectuar el correspondiente análisis de riesgos, no incluyeron en el plan de control financiero correspondiente al ejercicio 2021 actuaciones específicas 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.

## 6. Mayor número de hombres que de mujeres responsables del control técnico de los servicios

 El número de hombres encargados del control técnico de los servicios fiscalizados fue mayor que el 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.

## ■ Valoración Global

---

Los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines son servicios esenciales para un correcto funcionamiento de la vida ciudadana. Los ayuntamientos fiscalizados están obligados a prestarlos y para ello han de estudiar previamente la forma más eficiente para su prestación y justificar debidamente, cuando acudan a la gestión indirecta, la insuficiencia de los medios personales y materiales propios, así como la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de dichos medios.

Asimismo, los ayuntamientos han de hacer un seguimiento y control adecuado de los servicios, a fin de poder detectar las deficiencias habidas en su ejecución y las posibles áreas de mejora.

El control efectuado por las unidades y los servicios técnicos de control de muchos de los ayuntamientos fiscalizados ha sido deficitario, al emplear escasos mecanismos de control y no documentar el resultado del control realizado, ni emitir actas de dichas inspecciones, lo que dificulta el seguimiento posterior de las deficiencias apreciadas y su posible subsanación.

Igualmente, el control ejercido por los órganos de Intervención ha sido limitado en relación con los servicios fiscalizados, ejerciendo en muy pocas ocasiones el control financiero, ya fuera en la modalidad de control permanente o de auditoría pública.

Es por ello que las entidades fiscalizadas, a través de las unidades y los servicios técnicos de control, así como a través de los órganos de Intervención, deben incrementar y reforzar los controles sobre la prestación de los servicios, empleando todos los medios necesarios para ello y exigiendo a las empresas prestatarias de los mismos que proporcionen las herramientas o ejecuten los procedimientos de control previstos en los pliegos reguladores de los contratos.

## ■ Principales recomendaciones

Las recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos fiscalizados son las siguientes:

En relación con la prestación de los servicios

1. **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. **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 los contratos previos.

En relación con el control técnico sobre la prestación de los servicios

3. **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.
4. **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 caso de incumplimiento.
5. **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 y 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 y las posibles **mejoras** que se puedan ejecutar y su seguimiento posterior.

En relación con el control ejercido por la Intervención

6. Llevar a cabo un mayor control financiero de los servicios por los órganos de Intervención, 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.

En relación con la igualdad efectiva de mujeres y hombres

7. 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.